DSP - groep

Onderzoek – Advies – Management

Evaluatie Commissariaat voor de Media 2007-2011

Alwien Bogaart

RAPPORT



Evaluatie Commissariaat voor de Media 2007-2011

Alwien Bogaart

Met medewerking van:
Justin de Kleuver, Henri Beunders, Annelies van der Horst en Rento Zoutman

Amsterdam, 17 september 2013

Alwien Bogaart
senior adviseur / projectleider
abogaart@dsp-groep.nl
M 06-21212842

Inhoud

1 Inleiding

1.1 Vraagstelling evaluatieonderzoek Commissariaat voor de Media 2007-2011

Het Commissariaat voor de Media (hierna te noemen 'het Commissariaat') heeft als uitgangspunt de onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid van het media-aanbod te beschermen en draagt zo bij aan de vrije meningsvorming in Nederland. Functie en taken van het Commissariaat zijn geregeld in de Mediawet. De belangrijkste taken van het Commissariaat zijn:

- verstrekken van vergunningen en toestemmingen aan publieke en commerciële media-instellingen;
- toezicht op het wettelijk minimumpakket op de kabel;
- toezicht op naleving van media wettelijke regelgeving: reclame, sponsoring, programmaquota en het verbod om dienstbaar te zijn aan het maken van winst door derden;
- financieel toezicht op publieke omroepen (landelijk, regionaal en lokaal);
- adviseren over begroting en beleid van publieke omroep;
- monitoren van mediaconcentraties;
- toezicht op naleving van de Wet op de vaste boekenprijs.

Op het Commissariaat is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing. Deze Kaderwet bepaalt dat elke vijf jaar een beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van zelfstandige bestuursorganen plaatsvindt. In dat licht heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) DSP-groep opdracht verleend voor de evaluatie van het Commissariaat voor de Media in de periode 2007-2011. De evaluatie over de vorige periode is uitgevoerd door Ecorys en waar nodig verwijzen we in deze rapportage naar de conclusies uit die voorgaande evaluatie.

OCW heeft gevraagd de evaluatie van het Commissariaat te verrichten en daarbij antwoord te geven op de volgende vijf vragen:

1. Zijn de wettelijke taken goed vervuld?
   Heeft het Commissariaat op juiste wijze gebruik gemaakt van zijn bevoegdheden?
2. Is de interne organisatie en bedrijfsvoering adequaat, opdat taken op doelmatige en doeltreffende wijze kunnen worden uitgevoerd?
3. Geeft het Commissariaat uitvoering aan zijn missie, zoals neergelegd in zijn *Beschrijving van werkzaamheden en taakuitoefening 2007-2011*?
4. Hoe oordelen stakeholders over het functioneren van het Commissariaat?
   - relatie tussen Commissariaat en OCW (MLB);
   - relatie met andere toezichthouders Acm / OPTA en CIPO;
   - relatie tot marktpartijen: publieke omroep, commerciële omroep, kabelexploitanten, partijen die onderwerp zijn van monitoring mediaconcentraties.
5. Een tweetal dossiers is geselecteerd voor nadere evaluatie:
   - het advies van het Commissariaat met betrekking tot het vrijgeven van de programmagegevens van de publieke omroep;

- het terugdringen van de overschrijdingen van de maximum toegestane hoeveelheid reclame per uur, door STER, SBS en door RTL.

Hoe is het Commissariaat met deze beide dossiers omgegaan en hoe wordt dat beoordeeld in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid?

1.2 Onderzoeksopzet

Het onderzoek is gebaseerd op:

- Documentenstudie (met name documenten van het Commissariaat, waaronder zelfevaluatie van het Commissariaat over de evaluatieperiode, handhavingsbrieven, jaarverslagen, beleidsregels, brochures en mediamonitoren) en
- interviews met:
  - organisatieleden van het Commissariaat: de leden van het College van Commissarissen, afdelingshoofden en beleidsmedewerkers;
  - externe stakeholders:OCW, Acm/OPTA, CIPO, vertegenwoordigers van publieke omroepen (landelijk, regionaal en lokaal), een vertegenwoordiging van landelijke commerciële omroepen, vertegenwoordigers van decentrale overheden (VNG en IPO), vertegenwoordigers van regionale en lokale publieke omroepen (ROOS en OLON) en Ziggo als grote kabelexploitant.

In Bijlage1 is een overzicht opgenomen van de respondenten binnen en buiten het Commissariaat.

Voor de beoordeling van het functioneren van het Commissariaat door externe stakeholders hebben we zeven beoordelingscriteria benut. Deze zijn:

1 Responsiviteit
2 Transparantie en expliciteit
3 Consistentie en voorspelbaarheid
4 Zorgvuldigheid en tijdigheid
5 Redelijkheid
6 Rechtmatigheid
7 Proportionaliteit

Deze criteria hebben we geoperationaliseerd. In bijlage 2 zijn de geoperationaliseerde beoordelingscriteria opgenomen.

In tegenstelling tot Ecorys bij de evaluatie over de periode 2003-2006 hebben we in de rapportage de scores op de beoordelingscriteria alleen expliciet opgenomen, wanneer er opvallend lage scores werden uitgedeeld. Veelal geven stakeholders een overall oordeel over het functioneren van het Commissariaat op een bepaald taakgebied.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk twee omvat de conclusies ten aanzien van de door OCW gestelde onderzoeksvragen.

In hoofdstuk drie benoemen we de taken, missie en visie van het Commissariaat. Ook wordt ingegaan op de inspanningen die het Commissariaat in de onderzoeksperiode verrichtte om een toegankelijke organisatie te worden. Vervolgens volgt een schets van hoe toegankelijk stakeholders het Commissariaat vinden.

Hoofdstuk vier schetst de relatie tussen het Commissariaat en het ministerie van OCW en hoe de laatste het Commissariaat waardeert.

In hoofdstuk vijf gaan we in op de relatie van het Commissariaat met een tweetal medetoezichthouders (Acm/OPTA en het CIPO) en hoe deze toezichthouders de relatie met het Commissariaat ervaren.

Hoofdstuk zes beschrijft het metatoezicht dat het Commissariaat uitoefent op de kwaliteit van de NICAM-classificaties op het gebied van televisie, film, video en dvd. Tevens geeft dit hoofdstuk inzicht in de relatie tussen het Commissariaat en het NICAM en hoe de laatste de relatie ervaart.

Hoofdstuk zeven gaat in op de wettelijke taken van het Commissariaat inzake zendtijdtoewijzing en toestemmingsverlening en hoe stakeholders de vervulling van deze wettelijke taken beoordelen.

Hoofdstuk acht heeft als thema het toezicht door het Commissariaat op de naleving van regels door mediadiensten. Het hoofdstuk schetst onder meer de verschuiving die in het toezicht van het Commissariaat is opgetreden (‘toezicht op maat’) en hoe stakeholders dit toezicht ervaren en waarderen.

Hoofdstuk negen heeft als onderwerp het toezicht van het Commissariaat op nevenactiviteiten van publieke omroepen met bijzondere aandacht voor publiek-private samenwerking met mediabedrijven en culturele instellingen. Ook dit hoofdstuk sluit weer af met de waardering van het toezicht door stakeholders.

Hoofdstuk tien beschrijft het financieel toezicht van het Commissariaat op publieke omroepen en de wijzigingen die daarin tijdens de evaluatieperiode zijn opgetreden. Ook hier weer een beeld van de beoordeling van het toezicht door stakeholders.

Hoofdstuk elf heeft als onderwerp het toezicht op de naleving van adviezen van programmaraden door kabelexploitanten over de samenstelling van het wettelijk minimumpakket van televisie- en radioprogramma’s, waarbij geldt dat kabelexploitanten slechts om zwaarwegende redenen van het advies mogen afwijken. Het hoofdstuk omvat tevens het oordeel van stakeholders over de taakvervulling door het Commissariaat in dit onderwerp.

Hoofdstuk twaalf gaat over de jaarlijkse Monitor Mediaconcentraties van het Commissariaat en de waardering daarvan door stakeholders.

Hoofdstuk dertien gaat in op twee door OCW geselecteerde verdiepingsdossiers: vrijgeven van programmagegevens en handhaving van de maximale reclametijd per uur. De vraagstelling van OCW spits zich hierbij toe op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inspanningen van het Commissariaat op deze dossiers.

Hoofdstuk veertien gaat over de interne organisatie en de doelmatigheid waarmee het Commissariaat opereert.

Daarna volgen drie bijlagen:

- In Bijlage1 is een overzicht opgenomen van de respondenten binnen en buiten het Commissariaat.
- In bijlage 2 zijn de geoperationaliseerde beoordelingscriteria opgenomen.
- Bijlage 3 omvat de reactie van het Commissariaat op de in het evaluatierapport over de evaluatieperiode 2003-2006 geformuleerde verbeterpunten: wat heeft het Commissariaat met deze verbeterpunten gedaan?

2 Conclusies

2.1 Inleiding

Het ministerie van OCW heeft voor het evaluatieonderzoek inzake het functioneren van het Commissariaat voor de Media in de jaren 2007-2011 de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Zijn de wettelijke taken goed vervuld?
   Heeft het Commissariaat op juiste wijze gebruik gemaakt van zijn bevoegdheden?
2. Is de interne organisatie en bedrijfsvoering adequaat, opdat taken op doelmatige en doeltreffende wijze kunnen worden uitgevoerd?
3. Geeft het Commissariaat uitvoering aan zijn missie, zoals neergelegd in zijn *Beschrijving van werkzaamheden en taakuitoefening 2007-2011*?
4. Hoe oordelen stakeholders over het functioneren van het Commissariaat?
   - relatie tussen Commissariaat en OCW (MLB);
   - relatie met andere toezichthouders NMa, OPTA;
   - relatie tot marktpartijen: publieke omroep, commerciële omroep, kabelexploitanten, partijen die onderwerp zijn van monitoring mediaconcentraties.
5. Een tweetal dossiers is geselecteerd voor nadere evaluatie:
   - het advies van het Commissariaat met betrekking tot het vrijgeven van de programmagegevens van de publieke omroep;
   - het terugdringen van de overschrijdingen van de maximum toegestane hoeveelheid reclame per uur, door STER, SBS en door RTL).
     Hoe is het Commissariaat met deze beide dossiers omgegaan en hoe wordt dat beoordeeld in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid?

In dit hoofdstuk presenteren wij onze conclusies ten aanzien van de vijf hoofdvragen voor het onderzoek. Daarbij beantwoorden we de eerste vraag (wettelijke taakvervulling) en de vierde (oordeel stakeholders over het functioneren van het Commissariaat) in samenhang waar het gaat om omroepen en kabelexploitanten.

2.2 Wettelijke taakvervulling door het Commissariaat

De vraag of het Commissariaat zijn wettelijke taken goed heeft vervuld beantwoorden we langs drie wegen:

1. De mate waarin sanctiebesluiten van het Commissariaat in bezwaar en beroep overeind zijn gebleven.
2. De waardering van stakeholders met betrekking tot de toegankelijkheid van het Commissariaat.
3. De waardering van stakeholders met betrekking tot de taakvervulling door het Commissariaat.

2.2.1 De mate waarin sanctiebesluiten van het Commissariaat in bezwaar en beroep overeind zijn gebleven

De feiten

In de evaluatieperiode heeft het Commissariaat in totaal 63 sancties opgelegd. In deze jaren heeft het Commissariaat 10 beslissingen op bezwaar genomen. Tegen twee sanctiebesluiten is beroep aangetekend. Deze zijn ongegrond verklaard. Er was één uitspraak in hoger beroep. Dit beroep is ongegrond verklaard. In drie procedures die in de evaluatieperiode zijn begonnen, zijn in de jaren daarna uitspraken gedaan door de Raad van State. Met betrekking tot drie boetes voor overtreding van het dienstbaarheidsverbod, te weten TROS-Biba boederij, TROS-Sprookjesboomfeest en TROS-Alle Fans aan Dek, bevestigde de Raad van State het oordeel van het Commissariaat.
In vergelijking met de vorige evaluatieperiode is niet alleen het aantal sancties sterk teruggelopen (63 tegen 142), ook het aantal bezwaarschiften is sterk teruggelopen (10 tegen 112). Dat laatste zou een indicatie kunnen zijn, dat de nieuwe wijze van toezicht en handhaving (voorlichten en in de regel eerst waarschuwen om verdere overtredingen te voorkomen) ertoe leidt dat sancties eerder als 'terecht' worden ervaren.

Conclusie DSP-groep

Uit het bovenstaande concluderen wij dat het Commissariaat hoog scoort waar het gaat om de rechtmatigheid van zijn sanctiebesluiten.

2.2.2 De waardering van stakeholders met betrekking tot de toegankelijkheid van het Commissariaat

Inspanningen van het Commissariaat om toegankelijk te zijn

Het Commissariaat heeft zich in de evaluatieperiode ingespannen om toegankelijker te worden. Via individuele gesprekken, voorlichtingsbijeenkomsten, een roadshow, beleidsbrieven, brochures, berichten op de website en andere vormen van communicatie aan media-instellingen heeft het Commissariaat duidelijk willen maken welke activiteiten wel en niet binnen de kaders vallen van de Mediawet 2008, die van kracht is geworden op 1 januari 2009. Daarnaast heeft het Commissariaat een telefonisch spreekuur ingesteld.
Tevens consulteert het commissariaat het veld bij de voorbereiding van nieuwe of een aanpassing van bestaande beleidsregels. Gaandeweg zijn deze consultaties meer interactief. Ook al zijn de uitkomsten van consultaties voor alle betrokken veldpartijen niet onverdeeld gunstig, partijen voelen zich wel serieus genomen door het Commissariaat dat ook toelicht waarom bepaalde standpunten uit het veld niet zijn meegenomen in de beleidsregels.

Waardering van de toegankelijkheid van het Commissariaat door stakeholders

De toegankelijkheid van het Commissariaat wordt over het algemeen positief gewaardeerd door stakeholders. Een aantal stakeholders geeft wel aan dat het Commissariaat niet altijd vlot reageert als een vraag wordt gesteld of een zaak wordt voorgelegd. Ook al kan dit te maken hebben met de complexiteit van de materie of dat het commissariaat niet steeds beschikt over alle benodigde informatie, het is een aandachtspunt dat het Commissariaat met stakeholders bespreekbaar kan maken.

Het Commissariaat is op grond van de Grondwet en de Mediawet gehouden tot 'toezicht achteraf' waar het gaat om de inhoud van het media-aanbod. Dat brengt met zich mee dat bij een voorgenomen activiteit van een omroep het Commissariaat nooit desgevraagd zal aangeven of de inhoud van deze activiteit al dan niet is toegestaan. Dat levert wel een spanningsveld op met de openheid die het Commissariaat wil betrachten.
Overigens zijn niet alle stakeholders tevreden over de toegankelijkheid van het Commissariaat. Die onvrede zit in de hoek van de belangenorganisaties van regionale en lokale omroepen (respectievelijk ROOS en OLON) en IPO/provincies en de VNG.
ROOS vindt het Commissariaat te ambtelijk en te voorzichtig: alles doorloopt een hiërarchie en regels.
OLON stelt dat de toegankelijkheid van het Commissariaat voor lokale omroepen te wensen over laat.
Het IPO/provincies vindt dat het Commissariaat geen open communicatie voert. Er zou soms helemaal niet gereageerd worden op telefonische vragen of vragen per mail van provincies, een beeld waarin het Commissariaat zich overigens in het geheel niet herkent. Voorts stoort het IPO zich eraan dat het Commissariaat het IPO/provincies niet betrekt bij het opstellen van beleidsregels.
Hoewel sprake is van samenwerking tussen de VNG en het Commissariaat waar het gaat om voorlichting aan gemeenten door de VNG, vindt de VNG dat het Commissariaat nog niet goed meedenkt met en inspeelt op de positie van gemeenten ten aanzien van de lokale omroep. Het Commissariaat wijst erop dat het Commissariaat en gemeenten handelen vanuit verschillende taken en verantwoordelijkheden. Het Commissariaat is primair toezichthouder op de naleving van media wettelijke bepalingen en verlener van vergunningen en toestemmingen, terwijl de gemeenten verantwoordelijkheid hebben voor de financiering van lokale omroepen.

Conclusies DSP-groep over de toegankelijkheid van het Commissariaat

Het Commissariaat heeft in de evaluatieperiode duidelijk inspanningen verricht om een toegankelijke toezichthouder te worden. Er ligt wel een spanningsveld tussen de wens toegankelijk te zijn en gebonden zijn aan toezicht achteraf waar het gaat om de inhoud van het media-aanbod. Over het algemeen wordt de toegankelijkheid positief door stakeholders gewaardeerd. Er zijn wel twee aandachtspunten. Diverse stakeholders geven aan dat het Commissariaat niet vlot reageert op vragen en voorgelegde kwesties. Het Commissariaat doet er goed aan dit met de stakeholders op te nemen. Het tweede aandachtspunt is de nogal felle kritiek van provincies en de VNG inzake de toegankelijkheid van het Commissariaat. Die kritiek heeft zowel betrekking op bejegening als de posities waarin het Commissariaat enerzijds en het provincies en de VNG anderzijds zich tot elkaar verhouden. Het komt DSP-groep voor dat het een goede zaak zou zijn als partijen een goed en open gesprek hierover met elkaar aangaan.

2.2.3 De waardering van stakeholders met betrekking tot de wettelijke taakvervulling door het Commissariaat

Zendtijdtoewijzing en toestemmingsverlening

OLON is overwegend neutraal in zijn oordeel over zendtijdtoewijzing van lokale omroepen. Belangrijkste kritiekpunt zijn de lange doorlooptijden en het zich niet houden aan deadlines voor verlenging/beslissing.
ROOS is (zeer) tevreden waar het gaat om de zendtijdtoedeling door het Commissariaat.

Ook de publieke omroepen zijn tevreden over de advisering van het Commissariaat aan de Minister van OCW inzake de vergunningverlening aan landelijke publieke omroepen. Eveneens is er tevredenheid over de ledentelling in 2009 en het toezicht van het Commissariaat op de ledenwervingsacties.

De commerciële omroepen zijn tevreden over de zendtijdtoewijzing door het Commissariaat.

Bij de levensbeschouwelijke 2.42-omroepen zijn de meningen sterk verdeeld over de wijze waarop het Commissariaat zendtijd heeft toegewezen. RKK en IKON geven aan dat de zendtijdtoewijzing erg laat werd ontvangen en onduidelijk is op grond waarvan zij zendtijd hebben verloren ten gunste van het Humanistisch Verbond. De VKZ daarentegen oordeelt positief over de wijze waarop het Commissariaat zendtijd aan de 2.42-omroepen heeft toegewezen.
Het Commissariaat geeft aan binnen de wettelijke termijn het besluit tot zendtijdtoewijzing te hebben genomen. Op basis van onderzoek naar de omvang van de achterban van het Humanistisch Verbond bleek dat deze recht had op zendtijduitbreiding, wat gelet op de totale beschikbare zendtijd moest leiden tot minder zendtijd voor de overige omroepen.

Toezicht op naleving van regels door mediadiensten

OLON is van mening dat het Commissariaat te weinig toeziet op naleving van de ICE-normen door lokale omroepen. Enerzijds is OLON daar blij mee, want strikte handhaving zou leiden tot het verdwijnen van een groot aantal lokale omroepen, maar anderzijds leidt dit ertoe dat niet gestuurd wordt op kwaliteit en maatschappelijke meerwaarde. Het Commissariaat geeft aan dat voorlichting noch boetes tot verbetering van de situatie hebben geleid. Verlaging van de normen ligt volgens OCW niet in de rede, omdat de ICE-normen als het ware de bestaansgrond van de lokale publieke omroepen vormen.

ROOS heeft een positieve waardering voor het toezicht van het Commissariaat. Met name scoort het Commissariaat heel goed waar het gaat om responsiviteit, redelijkheid en rechtmatigheid.

De landelijke publieke omroepen hebben een gemengd oordeel over het toezicht van het Commissariaat. Op het aspect rechtmatigheid is het oordeel over het algemeen positief, maar op de aspecten consistentie en voorspelbaarheid, zorgvuldigheid en tijdigheid en proportionaliteit komen veel negatieve beoordelingen. Uit de toelichting blijkt vooral dat hoge boetes voor relatief kleine overtredingen als disproportioneel worden ervaren.

In zijn algemeenheid zijn de landelijke commerciële omroepen tevreden over het toezicht op maat van het Commissariaat. De commerciële omroepen hebben de indruk dat toezicht op maat effectiever is, omdat er minder wordt overtreden.

Toetsing van nevenactiviteiten

Sinds de aanpassing van de Mediawet waarbij publieke omroepen alle nevenactiviteiten moeten melden bij het Commissariaat en de laatste deze beoordeelt en goed- of afkeurt, is het aantal gemelde nevenactiviteiten sterk toegenomen (30 meldingen in 2008 en 377 en 226 in respectievelijk 2010 en 2011). Slechts sporadisch geeft het Commissariaat geen goedkeuring. Voor de omroepen zijn de regels duidelijk. De omroepen zijn tevreden over het toezicht dat het

Commissariaat op nevenactiviteiten houdt, hoewel soms veel gegevens moeten worden aangeleverd. OLON heeft kritiek op de tijdige afhandeling en de NTR heeft de indruk dat het Commissariaat niet aangesloten is bij het onderhandelingsproces dat de betrokken partijen hebben gevoerd. Als je als NTR streeft naar naamsbekendheid dan maak je andere deals dan wanneer je geld wilt binnenhalen. Het Commissariaat heeft een star beeld van hoe onderhandelingen dan verlopen. Het Commissariaat is echter - in het licht van de Europese regelgeving op het gebied van staatssteun - gehouden om bij toetsing van nevenactiviteiten steeds de marktconformiteit daarvan te toetsen. Uitsluitend wanneer een omroep (minimaal) een marktconform tarief rekent, kan het Commissariaat deze goedkeuren.

Een bijzondere vorm van een nevenactiviteit is publiek-private samenwerking tussen enerzijds en publieke omroep en anderzijds een mediabedrijf en/of culturele instelling. Een pijnpunt daarbij is dat hierbij een gelijkwaardige inbreng van partijen aanwezig moet zijn. Vanwege de complexiteit van de samenwerking vinden publieke omroepen dat het bijna niet hard te maken is dat inderdaad sprake is van een gelijkwaardige inbreng. De spelregels zouden het moeilijk maken om samenwerking op een natuurlijke manier te laten ontstaan.

Financieel toezicht op publieke omroepen

Het financieel toezicht door het Commissariaat is primair gericht op de controle van de rechtmatige besteding van de gelden die aan de publieke omroepen ter beschikking worden gesteld. De controle vindt plaats aan de hand van de jaarrekeningen die de publieke omroepen bij het Commissariaat indienen.

Net als bij het programmatoezicht gaat ook in het financiële toezicht meer aandacht uit naar contracten tussen omroepen en derden. Het Commissariaat wil meer inzicht krijgen in hoe producties tot stand komen, welke geldstromen daarmee gemoeid zijn, welke partijen erbij betrokken zijn en of er eventueel verborgen belangen een rol spelen.

Vanaf 2011 is het Commissariaat afgestapt van het helemaal controleren van de jaarrekening van omroepen. Voor de financiële toetsing stelt het Commissariaat is een protocol op dat bestaat uit een risicoanalyse en het jaarlijkse speerpuntenbeleid.

Het financieel toezicht van het Commissariaat wordt door de omroepen gematigd positief gewaardeerd. Zij ervaren niet dat het Commissariaat hier de omroepen ‘in de nek hijgt’. Omroepen hebben over het algemeen de indruk dat financieel toezicht gelijk staat met het op hoofdlijnen nalopen van financiële gegevens op naleving van regels uit het financiële handboek. Het zou gaan om het formaliseren van een accountantscontrole. Er zou volgens de omroepen niet echt ‘diepgaand’ onderzoek plaatsvinden. Een deel van de omroepen vindt echter dat het Commissariaat er nog onvoldoende in slaagt te vertrouwen op het werk van de onafhankelijke accountant. Daardoor worden controles herhaald.

NTR meldt dat in juni 2013 een aantal omroepen nog wacht op de review 2011 en geeft het Commissariaat om die reden een onvoldoende score waar het gaat om de tijdigheid van het financieel toezicht.

Over het algemeen waardeert ROOS het financieel toezicht op de regionale omroepen als goed tot zeer goed. Er is één negatieve score en wel op tijdigheid. Het Commissariaat verwacht van

omroepen steeds op heel korte termijn te reageren op vragen waarna het gebruikelijk is dat het Commissariaat zelf heel lange termijnen hanteert voor het stellen van vragen en beantwoordings- en behandelingstermijnen.

OLON beoordeelt het financieel toezicht positief op de aspecten transparantie en expliciteit, consistentie en voorspelbaarheid en rechtmatigheid. Een negatief oordeel wordt geveld op de aspecten responsiviteit en redelijkheid, terwijl de aspecten zorgvuldigheid en tijdigheid en proportionaliteit neutraal worden beoordeeld.

2.2.4 Conclusies waardering stakeholders met betrekking tot de wettelijke taakvervulling door het Commissariaat

Op grond van de voorgaande sub paragrafen concludeert DSP-groep dat het Commissariaat volgens de stakeholders / omroepen de uitvoering van zijn wettelijke taken over het algemeen naar tevredenheid vervult. Een aandachtspunt is het vraagstuk van de gelijkwaardige inbreng bij publiek-private samenwerking. De zorgen die de landelijke publieke omroepen daarover uitspreken, kan niet los worden gezien van de actualiteit anno 2013 waarin fors bezuinigd wordt op de landelijke publieke omroepen en de politiek verlangt dat deze omroepen meer geld uit de markt gaan halen. Eventuele activiteiten die in dat kader zullen worden ondernomen moeten wel voldoen aan de Europeesrechtelijke regels die uitgaan van een verbod op staatssteun.

2.3 Interne organisatie en bedrijfsvoering van het Commissariaat

De formatie en financiële middelen van het Commissariaat zijn in de evaluatieperiode ongeveer gelijk gebleven. Tegelijkertijd nam de werklast toe:

- Het aantal omroepen waarop het Commissariaat toeziet is in de evaluatieperiode toegenomen van 501 tot 823, een relatieve toename met ruim 64%.
- Het aantal handhavingsverzoeken is eveneens toegenomen.
- Het medialandschap wordt door mediaconvergentie en de vervaging tussen nationale en internationale grenzen complexer.
- Uitbreiding van het toezicht op audiovisuele activiteiten van omroepen op het internet.
- Het aantal meldingen van nevenactiviteiten neemt toe en de toetsing ervan wordt complexer.
- Doordat non lineaire diensten onder het toezicht zijn komen te vallen betekent dat een aanmerkelijke uitbreiding van het aantal toezichtobjecten.

Zowel OCW en stakeholders merken op dat de werkdruk bij het Commissariaat hoog is. Het Commissariaat voorkomt overbelasting door:

- Het stellen van prioriteiten bij de toezichthoudende taak.
- Het voortdurend optimaliseren van werkprocessen.
- Het invoeren van een meer selectief financieel toezicht.
- Het moderniseren en stroomlijnen van het proces van vergunningverlening en registratie.
- Het aanpassen van de organisatiestructuur waarbij de organisatie meer is gestroomlijnd.

Gelet op:

- Het brede takenpakket van het Commissariaat.
- De over het algemeen positieve waardering van het Commissariaat door stakeholders.
- De toenemende complexiteit van het medialandschap.
- De werklast verhogende factoren.
- De aanpassingen van de organisatiestructuur en werkprocessen.
- De gelijk blijvende middelen waarmee het Commissariaat zijn taken moet verrichten.

heeft DSP-groep de indruk dat het Commissariaat doelmatig en doeltreffend functioneert.

2.4 De waardering van de relatie tussen het Commissariaat en zijn stakeholders

2.4.1 De relatie tussen het Commissariaat en OCW

Het Commissariaat onderhoudt ambtelijk frequent contact met OCW. Er is periodiek bestuurlijk overleg en jaarlijks ambtelijk overleg over de handhavingsbrief en de begroting van het Commissariaat. OCW bericht het Commissariaat over signalen die OCW van andere stakeholders over het Commissariaat heeft ontvangen.
OCW ervaart het overleg en de contacten met het Commissariaat als prettig.
OCW is tevreden over de kwaliteit van de adviezen die het Commissariaat uitbrengt, zowel over de adviezen die behoren tot de wettelijke taken van het commissariaat zoals bij de erkenning van landelijke omroepverenigingen, het concessiebeleidsplan van en de prestatieovereenkomsten met de NPO, maar ook over gevraagde en ongevraagde adviezen. OCW geeft een hoge waardering over het advies van het Commissariaat inzake het vrijgeven van programmagegevens en de effecten van het rapport (wijziging van de Mediawet op dit punt).

OCW merkt op dat het Commissariaat de kritiekpunten uit het evaluatierapport over de jaren 2003-2006 goed ter harte heeft genomen.

2.4.2 De relatie van het Commissariaat met Acm/OPTA

In de evaluatieperiode is door de digitalisering van radio en tv veel ruimte op de ether ontstaan, waardoor er geen afstemming meer moest plaatsvinden over de toegang tot de kabel.

De samenwerking tussen ACM/OPTA betreft kennisdeling en advisering. Partijen treffen elkaar tweemaal per jaar. ACM/OPTA bestempelt de contacten met het Commissariaat als goed en constructief en noemt geen kritiekpunten ten aanzien van het functioneren van het Commissariaat.

2.4.3 De relatie van het Commissariaat met het CIPO

Zowel het Commissariaat als het CIPO van de NPO zien toe op naleving van integriteitsregels door de publieke omroepen. In concrete gevallen kan er dan samenloop optreden. In het financiële toezicht bestaat de mogelijkheid dat het Commissariaat op het werkterrein van CIPO komt, zoals het ook mogelijk is dat CIPO tegen zaken aanloopt die het Commissariaat dient te behandelen. Immers zowel het Commissariaat als de NPO controleert de jaarrekeningen van de landelijke publieke omroepen. Het Commissariaat en CIPO hebben om die reden een samenwerkingsovereenkomst gesloten, waarin ze hebben afgesproken elkaar te informeren als er

voor de ander relevante feiten opduiken. Voorts zullen personen en instanties doorverwezen worden als wordt aangeklopt bij het verkeerde loket.

De samenwerking verloop naar het oordeel van CIPO naar tevredenheid. Er is sprake van voldoende contacten (formeel en informeel).

2.4.4 De relatie van het Commissariaat met het NICAM

Het Commissariaat oefent metatoezicht uit op het NICAM en meer bepaald op de kwaliteit van de NICAM-classificaties op het gebied van televisie, film, video en dvd. Dit ter bescherming van de lichamelijke, geestelijke en zedelijke ontwikkeling van kinderen onder de zestien jaar.

Jaarlijks brengt het NICAM een kwaliteitsrapportage uit die wordt aangeboden aan het Commissariaat. Er is een samenwerkingsconvenant gesloten tussen het NICAM en het Commissariaat, waarin is vastgelegd aan welke eisen de kwaliteitsrapportage van het NICAM moet voldoen. Op bestuurlijk niveau wordt dit besproken en enkele weken daarna brengt het NICAM zijn metatoezichtrapportage uit waarin het functioneren van het NICAM wordt beoordeeld. Jaarlijks rapporteert het Commissariaat aan de minister van OCW over het functioneren van het NICAM.

Het NICAM ervaart de samenwerking met het Commissariaat als goed en constructief.

2.4.5 De relatie van het Commissariaat met de landelijke omroepen

Eerder in dit hoofdstuk hebben we de waardering van de publieke omroepen inzake toegankelijkheid en de kwaliteit van de wettelijke taakvervulling besproken. In deze paragraaf gaan we kort in op de waardering van de relatie tussen de Commissariaat en de landelijke – publieke en commerciële – omroepen.

Naast de meer frequente ambtelijke contacten zijn er de meer spaarzame overleggen op bestuurlijk niveau. Op het betrekkingsniveau zijn de contacten en relaties tussen het Commissariaat en de omroepen goed te noemen. De omroepen waarderen de toegankelijkheid van het Commissariaat, de bereidheid om mee te denken en ook de – frequente - intermenselijke contacten. De lijnen lijken kort te zijn.

2.4.6 De relatie van het Commissariaat met de regionale en lokale omroepen

Roos benadrukt dat de medewerkers van het Commissariaat zeer toegankelijk en benaderbaar zijn. Vroeger was er meer innig contact met het Commissariaat, nu ervaart ROOS het Commissariaat meer als een toezichthouder op afstand.

OLON geeft aan dat de contacten met de Commissarissen soepel verlopen, maar dat deze in beeld- en gedachtenvorming wat betreft lokale omroepen – bijvoorbeeld ten aanzien van de uitwerking van een soort horizontaal toezicht door OLON – verder zijn dan de medewerkers. De veranderde visie sijpelt niet door naar de medewerkers.

2.4.7 De relatie van het Commissariaat en provincies en de VNG

Op basis van de uitkomsten van de interviews met het provincies en de VNG kunnen we niet anders concluderen dat de relatie tussen het Commissariaat enerzijds en het provincies en de VNG anderzijds voor veel verbetering vatbaar is. Waar het gaat om provincies past wel de aantekening dat er een aanzienlijk verschil is de waardering van het Commissariaat door enerzijds het IPO (dat over het algemeen het Commissariaat positief waardeert, zij het dat het IPO het Commissariaat als formeel ervaart) en anderzijds individuele provincies die uiterst negatief zijn over de toegankelijkheid en de bejegening door het Commissariaat.
De verstandhouding tussen *koepelorganisatie* VNG an sich en het Commissariaat is op zich niet slecht en er wordt ook samenwerkt tussen beide organisaties. Als *belangenorganisatie* beklaagt de VNG zich er over dat het Commissariaat niet goed meedenkt met de gemeenten en het Commissariaat onvoldoende communiceert met gemeenten.
Hoewel en wellicht juist omdat het Commissariaat zich niet herkent in de kritiek van de belangenorganisaties van de decentrale overheden op het betrekkingsniveau lijkt een goed gesprek hier nodig te zijn om de relaties met provincies en de VNG te normaliseren.

2.4.8 Conclusies ten aanzien van de relaties van het Commissariaat met zijn stakeholders

Over het algemeen zijn de relaties tussen het Commissariaat en zijn stakeholders goed te noemen, met uitzondering van die met provincies en de VNG.

2.5 Uitvoering geven aan de missie van het Commissariaat

Het Commissariaat verwoordt zijn missie als volgt: ‘Met het uitvoeren van zijn taken beoogt het Commissariaat de onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid van het media-aanbod te beschermen en daarmee de vrije meningsvorming te ondersteunen’[1].

Uit de werkzaamheden en de werkwijze van het Commissariaat valt af te leiden dat het Commissariaat staat voor een onafhankelijk, pluriform en toegankelijk media-aanbod en daarmee voldoende uitvoering geeft aan de eigen missie.

Te wijzen valt op:

- De kwaliteit waarmee het Commissariaat zendtijd toewijst of (in het geval van landelijke omroepen) daarover adviseert en de materiële voorwaarden die het Commissariaat daarbij aan omroepen stelt (zoals het vertegenwoordigen van een maatschappelijke, culturele of geestelijke stroming, nieuwe omroepen moeten voldoen aan de cumulatieve vereisten van toegevoegde waarde op het gebied van stroming, programmatische vernieuwing en doelgroepenbereik, voldoen aan een aantal minimum voorwaarden op het gebied van good governance).
- Het Commissariaat bewaakt de redactionele onafhankelijkheid (bij controle van reclame- en sponsoringsregels met name waar het gaat om controle op het dienstbaarheidsverbod,

Noot 1 Geciteerd uit Commissariaat voor de Media, Beschrijving van werkzaamheden en taakuitoefening in de jaren 2007-2011, p.6.

toetsing van nevenactiviteiten en publiek-private samenwerking, maar ook bij de bewaking van het uitgangspunt dat overheden zich niet bemoeien met inhoud en programmering van de publieke omroepen).

- Het Commissariaat ziet bij toewijzing van zendtijd van de 2.42 omroepen erop toe dat de zeven onderscheiden religieuze en levensbeschouwelijke groepen worden bediend, en wel door omroepen die representatief zijn voor deze groepen.
- Het Commissariaat ziet niet alleen toe op wat er op het scherm gebeurt maar ook wat er zich achter de schermen afspeelt.
- De invoering van thematisch toezicht zowel bij het toezicht op de naleving van regels door media/diensten als het financieel toezicht op publieke omroepen.
- De invoering van meer specifiek financieel toezicht op basis van risicoanalyse en speerpuntenbeleid.
- De jaarlijkse publicatie van Monitor Mediaconcentraties.
- Het toezicht op de advisering van programmaraden aan kabelexploitanten over het wettelijk pakket televisie- en radioprogramma’s.
- Het hanteren van het centrale thema ’gelijk speelveld’ voor verschillende groepen van met elkaar in aard, aanbod of doelgroep vergelijkbare media-instellingen. Dit tegen de achtergrond van media die convergeren en in toenemende mate internationaal actief zijn. Dat dreigt de concurrentieverhoudingen tussen media-instellingen die onder verschillende toezichtregimes vallen, te verstoren.
- In opdracht van de Europese Commissie heeft het Hans Bredow Instituut in Hamburg onderzoek gedaan naar de onafhankelijkheid van toezichthouders op audiovisuele media. In dit onderzoek naar de formele en feitelijke situatie in 43 landen, waarvan de resultaten werden gepubliceerd in 2011, werd het Commissariaat voor de Media door de onderzoekers geïdentificeerd als potentieel een ‘best practice’-voorbeeld in Europa.

2.6 Twee geselecteerde dossiers voor verdere evaluatie

2.6.1 Inleiding

OCW heeft twee dossiers geselecteerd voor verdere evaluatie. Het gaat om een door OCW aan het Commissariaat gevraagd advies inzake het vrijgeven van programmagegevens en het terugdringen van de overschrijdingen van de maximum toegestane hoeveelheid reclame per uur, door NPO, SBS en door RTL.

Hoe is het Commissariaat met deze beide dossiers omgegaan en hoe wordt dat beoordeeld in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid?

2.6.2 Advies vrijgeven van programmagegevens

Context

In Nederland worden alle rtv-gidsen uitgegeven door omroepen. Zonder toestemming van de NPO, RTL en SBS kunnen nieuwe aanbieders deze markt niet betreden. Pogingen om de markt ook voor andere partijen te openen, hebben tot niets geleid. Online gidsen en elektronische programmagidsen laten van de belangrijkste zenders maar drie dagen zien. Ook is er op de markt voor metadatabanken in Nederland door een samenwerkingsovereenkomst tussen de NPO, RTL

en SBS nog steeds maar één aanbieder actief. De Nederlandse consument heeft in vergelijking tot consumenten in omringde landen hierdoor minder keuzemogelijkheden.

Adviesaanvraag OCW

In januari 2011 heeft de minister van OCW het Commissariaat de opdracht gegeven onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden van een zorgvuldige en evenwichtige beschikbaarstelling van de programmagegevens.

Onderzoeksopzet Commissariaat

Het Commissariaat heeft bij het onderzoek de volgende stappen doorlopen:

1. Documentenstudie die met de programmagegevens samenhangen.
2. Het in kaart brengen van de jurisprudentie, de wet- en regelgeving en de relevante onderdelen van de parlementaire geschiedenis van de Mediawet.
3. Er is contact opgenomen met de NMa die enkele dossiers ter beschikking heeft gesteld.
4. Er gesprekken gevoerd met stakeholders: vertegenwoordigers van de omroepen, kabelaars, uitgeverijen (inclusief online exploitanten) en experts.
5. Er is een analyse gemaakt van de productmarkten en de exploitatie van programmagegevens in Nederland.
6. Er is een analyse gemaakt van de exploitatie van programmagegevens in het buitenland en vervolgens is een vergelijking met de Nederlandse situatie gemaakt.
7. Waardebepaling van de prijs bij ontbreken van een prijs die de uitkomst is van het spel van vraag en aanbod, omdat sprake is van een monopolie positie / marktmacht.
8. Er zijn scenario's ontwikkeld die op basis van fictieve gebeurtenissen een toekomstbeeld kunnen schetsen.
9. Er is antwoord gegeven op de vragen van de minister.

Doeltreffendheid

Het effect van het advies van het Commissariaat was dat in 2012 een amendement bij de Mediawet is opgenomen waarin artikel 2.139 Mediawet is aangepast. In het artikel staat dat de landelijke publieke media-instellingen via de NPO programmagegevens tegen een zeker tarief (onderscheiden naar gedrukte programmagidsen, elektronische programmagidsen die door middel van technische voorzieningen die de ontvangst van televisieprogramma's op digitale wijze mogelijk maken, gevoed of verspreid worden en overige elektronische programmagidsen) vrijgeven.

Doelmatigheid

Het uitgebreide en complexe onderzoek is in een tijdbestek van drie maanden afgerond en mag derhalve als doelmatig worden bestempeld.

2.6.3 Terugdringen van de overschrijdingen van de maximum toegestane hoeveelheid reclame per uur

Context

De 12 minuten reclameregel (gedurende een uur zendtijd mag maximaal 12 minuten reclame worden uitgezonden) heeft in de evaluatieperiode bijzondere aandacht gekregen van het commissariaat binnen het centrale thema 'gelijk speelveld'. De landelijke publieke omroepen (in casu de STER) en SBS hebben een Nederlandse licentie en staat onder het toezicht van het

Commissariaat, dat onder meer toeziet op de naleving van de 12 minuten reclameregel. De formele buitenlandse status van de RTL zenders bewerkstelligt een ongelijk speelveld ten opzichte van de binnenlandse commerciële omroepen, omdat de Nederlandse wetgeving op verschillende punten striktere regels kent dan de Luxemburgse, die nergens afwijkt van de minimumnormen die de Europese richtlijn stelt.
RTL heeft een Luxemburgse licentie en valt derhalve niet (direct) onder het toezicht van het Commissariaat. Het aanpakken van het Commissariaat van overtredingen van de bedoelde regel door RTL is derhalve niet eenvoudig, waardoor een ongelijk speelveld ontstond. Niet zo zeer voor de landelijke publieke omroepen die vooral aangewezen zijn op inkomsten uit de Mediabegroting, maar wel voor SBS dat net als RTL geheel afhankelijk is van het verwerven van inkomsten uit de markt. Om een gelijk speelveld te creëren heeft het Commissariaat gericht actie ondernomen om het overtreden van de 12 minuten reclameregel terug te dringen.

Inspanningen van het Commissariaat om overschrijdingen van de maximum hoeveel reclame per uur terug te dringen

- Het Commissariaat heeft bij OCW aanbevelingen gedaan voor liberalisering van reclame- en sponsorregels voor de Nederlandse commerciële omroepen om zodoende een gelijk speelveld te creëren.
- Het Commissariaat heeft overleg gevoerd met de Luxemburgse toezichthouder, over de manier waarop die informatie onderling kan worden gedeeld.
- Het commissariaat heeft een aantal forse boetes opgelegd aan omroepen voor overtredingen van de 12 minuten reclameregel om de Luxemburgse toezichthouder duidelijk te maken dat die regel wordt gehandhaafd.
- Het Commissariaat heeft de Luxemburgse toezichthouder gerapporteerd over overschrijdingen van RTL.

Doeltreffendheid

Cijfers van het Commissariaat laten zien dat in de jaren 2008-2010 een forse daling is opgetreden van het overtreden van de 12 minuten reclameregel. Over de jaren 2010 en 2011 moest het Commissariaat geen boetes meer opleggen wegens het overtreden van de regel. De inspanningen van het Commissariaat zijn derhalve effectief gebleken.

Doelmatigheid

Het komt ons voor dat het Commissariaat doelgericht en systematisch te werk is gegaan, waardoor met een beperkte inzet van middelen het beoogde effect heeft kunnen optreden.

3 Commissariaat voor de Media

3.1 Taken Commissariaat voor de Media

Het Commissariaat verricht de volgen de taken:

- Aanwijzing van publieke media-instellingen (landelijk, regionaal, lokaal).
- Toestemming verlenen aan commerciële media-instellingen.
- Toestemming verlenen voor evenementenzenders.
- Uitoefenen van financieel toezicht op de publieke media-instellingen.
- Toezicht houden op de nevenactiviteiten van publieke media-instellingen.
- Toezicht houden op de naleving van reclame- en sponsorregels bij zowel publieke als commerciële media-instellingen.
- Toezicht houden op onafhankelijkheid van publieke media-instellingen en verbod op dienstbaarheid aan commerciële belangen van derden.
- Toezicht houden op de naleving van formatverplichtingen door commerciële etheromroepen.
- Toetsen van gelieerdheid tussen commerciële radio-omroepen.
- Valideren en verifiëren prestatiecontracten tussen minister en landelijke publieke omroep.
- Toezicht houden op de naleving van de programmaquota (verplichte percentages Europese, onafhankelijke, recente en Nederlands- of Friestalige programmaonderdelen en ondertiteling).
- Beslechten van geschillen tussen programmaraden, programma-aanbieders en kabelexploitanten met betrekking tot het wettelijk minimumpakket op de kabel.
- Monitoren van mediaconcentraties.
- Metatoezicht op het functioneren van het NICAM.
- Uitoefenen van toezicht op de vaste boekenprijs.
- Optreden als sectorspecifieke consumentenautoriteit.
- Adviseren over bestaand en toekomstig mediabeleid.
- Het uitoefenen van het toezicht op de vaste boekenprijs valt buiten het kader van het evaluatieonderzoek.

3.2 Missie en visie Commissariaat

Het Commissariaat is een zelfstandig bestuursorgaan dat zijn wettelijke basis vindt in de Mediawet. 'Met het uitvoeren van zijn taken beoogt het Commissariaat de onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid van het media-aanbod te beschermen en daarmee de vrije meningsvorming te ondersteunen. Deze uitgangspunten, neergelegd in de Mediawet, zijn richtinggevend voor al het handelen van het Commissariaat'[2].

Het Commissariaat opereert in een dynamische omgeving die in ieder geval gekenmerkt wordt door[3]:

- de convergentie van media en mediamarkten;
- vervaging van nationale en internationale grenzen;

Noot 2 Commissariaat voor de Media, Beschrijving van werkzaamheden en taakuitoefening in de jaren 2007-2011.
Noot 3 Deze opsomming is ontleend aan interviews met Commissarissen en medewerkers van het Commissariaat.

- wet- en regelgeving die de snelle technische ontwikkelingen niet kan bijbenen;
- een duidelijk beeld van wat de maatschappelijke betekenis van toezicht is, en hoge verwachtingen in de samenleving ten aanzien van toezicht, vooral als gevolg van kritiek op prestaties in de brede publieke sector;
- juridisering van de maatschappij, waardoor beslissingen inzake toezicht en handhaving zeer goed gemotiveerd moeten worden, en regels ten aanzien van het toezicht verduidelijkt moeten worden.

Met het oog op die dynamische omgeving kiest het Commissariaat ervoor om de blik vooruit te werpen. Op die manier wil het Commissariaat ook in de toekomst de rol als toezichthouder kunnen blijven vervullen. In 2011 heeft het Commissariaat op basis van gesprekken met externe stakeholders een richtinggevende visie op de toekomst van het toezicht vastgesteld. Het Commissariaat gaat uit van twee strategische thema's:

1. *Gelijk speelveld* voor verschillende groepen van met elkaar in aard, aanbod of doelgroep vergelijkbare media-instellingen. Dit tegen de achtergrond van media die convergeren en in toenemende mate internationaal actief zijn. Dat dreigt de concurrentieverhoudingen tussen media-instellingen die onder verschillende toezichtregimes vallen, te verstoren. Tevens bemoeilijkt dit de mogelijkheden om via wet- en regelgeving kaders op te leggen die het gelijke speelveld bewaken.
2. *Toezicht op maat* waarbij uit het palet aan instrumenten (telefonische spreekuren, voorlichting, individueel en in groepen, expert meetings, consultatie, wenkbrauwengesprek (bij constatering van overtreding van een norm door een omroep), waarschuwing, aanwijzing, boete, intrekking vergunning etc.) steeds een weloverwogen keuze wordt gemaakt, toegespitst op de situatie. Het doel is om de norm bij omroepen te internaliseren, waardoor regels en normen minder worden overtreden.

Wijze waarop het Commissariaat toezicht op maat uitvoert[4].

'Doorgaans kiest het Commissariaat, steeds afhankelijk van de specifieke situatie, in eerste instantie voor de milde vorm van toezicht: overtredingen voorkomen door informatie te bieden en voorlichting te geven. Dit kan met brochures, zoals die over de regels voor publiek-private samenwerking, of door middel van voorlichtingsbijeenkomsten. Zo organiseerde het Commissariaat in 2011 twee voorlichtingsessies met omroepjuristen over het media wettelijk dienstbaarheidsverbod. Ook de roadshow[5] met informatie voor publieke lokale omroepen is een goed voorbeeld. Daarnaast verschaft het Commissariaat inzicht hoe media wettelijke regels geïnterpreteerd en toegepast worden door beleidsregels te voorzien van een duidelijke uitleg.

Om omroepen ervan te weerhouden zich buiten de grenzen van de regelgeving te begeven, geeft het Commissariaat schriftelijke waarschuwingen bij lichte overtredingen of dreiging daarvan. Desgevraagd is het Commissariaat altijd bereid met de omroepen over deze constateringen een gesprek aan te gaan. In voorkomende gevallen nodigt het Commissariaat zelf omroepen uit voor een gesprek over geconstateerde overtredingen. Het is onze ervaring dat na zulke interventies de programmering meestal in overeenstemming

Noot 4 Geciteerd uit Commissariaat voor de Media, Beschrijving van werkzaamheden en taakuitoefening in de jaren 2007-2011, p.17-18.

Noot 5 Met roadshow wordt bedoeld een aantal regionale informatiebijeenkomsten die het Commissariaat voor lokale omroepen heeft georganiseerd.

wordt gebracht met de regels. De omroepen beseffen dan dat er andere maatregelen zullen volgen als zij zich niets van de waarschuwing van het Commissariaat aantrekken.
Als waarschuwingen en gesprekken niet helpen of als zich flagrante overtredingen voordoen, dan maakt het Commissariaat gebruik van de bevoegdheid tot het opleggen van administratieve boetes, die kunnen oplopen tot een bedrag van € 225.000. In de Beleidslijn sanctiemaatregelen is uiteengezet volgens welk systeem boetebedragen worden berekend, zodat daarover geen misverstand kan ontstaan. In bepaalde gevallen schiet een administratieve boete zijn doel voorbij en is het opleggen van een last onder dwangsom effectiever. Dwangsommen worden niet aangemerkt als punitieve sancties, maar als drukmiddel om bepaald handelen af te dwingen of te doen stoppen'.

Daarnaast heeft het Commissariaat waar het gaat om het toezicht op de naleving van reclame- en sponsorregels en het dienstbaarheidsverbod de focus verlegd van wat er op het scherm te zien naar wat er achter de schermen gebeurt. Daarbij beziet het Commissariaat programmaformats, contractuele afspraken en geldstromen in hun onderlinge samenhang. Het toezicht wordt daardoor wel meer complex maar ook effectiever.
Voorts is in relatie tot de twee strategische thema's van het Commissariaat van belang op te merken dat het Commissariaat in de evaluatieperiode een meer gedifferentieerd handhavingsinstrumentarium ter beschikking kreeg, zoals de last onder dwangsom. Als een omroep niet voldoet aan een dergelijke last, dan wordt zendtijd verminderd of tijdelijk ingetrokken en kan de bevoorschotting worden stopgezet.

3.3 Toegankelijkheid van het Commissariaat

3.3.1 Inleiding

Mede met het oog op het centrale thema ´toezicht op maat´ is het Commissariaat in de evaluatieperiode toegankelijker geworden. Het Commissariaat heeft met individuele gesprekken, voorlichtingsbijeenkomsten, een roadshow, beleidsbrieven, brochures, berichten op de website en andere vormen van communicatie aan media-instellingen duidelijk willen maken welke activiteiten wel en niet binnen de kaders vallen van de Mediawet 2008 (die van kracht is geworden op 1 januari 2009). Daarnaast heeft het Commissariaat een telefonisch spreekuur ingesteld. De toegankelijkheid wil overigens nog wel eens tot verwarring leiden bij met name de lokale omroepen die veronderstellen dat het Commissariaat concreet toezeggingen doet over voorgenomen activiteiten. In verband met het in de Grondwet verankerde recht op vrijheid van meningsuiting en de Mediawet (die bepaalt dat iedere media-instelling zelf vorm en inhoud van het media-aanbod bepaalt en daarvoor verantwoordelijk is) mag het Commissariaat niet vooraf toezicht houden op de inhoud van het media-aanbod. Het Commissariaat kan wel vooraf voorlichting geven naar aanleiding van vragen die worden voorgelegd, en doet dat ook veelvuldig. Over een aantal zaken die niet rechtstreeks de inhoud van het media-aanbod raken kan wel vooraf een oordeel van het Commissariaat worden verkregen in de vorm van een bestuurlijk rechtsoordeel.
Het Commissariaat is als onafhankelijke toezichthouder tussen politiek en omroep geplaatst. Die positie als zelfstandig bestuursorgaan op het scheidsvlak van politiek en media biedt mogelijkheden, maar brengt tegelijkertijd beperkingen met zich mee. Zo komt het regelmatig voor dat het Commissariaat benaderd wordt om uitspraken te doen of standpunten in te nemen op een moment waarop de politiek nog aan zet is of een procedure bij de bestuursrechter nog niet is afgerond. Op zulke momenten past het Commissariaat terughoudendheid en kan degene die het

Commissariaat benaderd niet altijd worden bediend. Dat kan ertoe leiden dat gepaste terughoudendheid wordt verward met onwil of onverschilligheid.

3.3.2 Toegankelijkheid in relatie tot de wijze van toezicht en handhaving

De wijze waarop het Commissariaat uitvoering heeft gegeven aan toezicht en handhaving is ook – in positieve zin- van invloed geweest op de toegankelijkheid van het Commissariaat. Waar in het verleden meer formeel werd gehandhaafd (een overtreding constateren en vervolgens een sanctie aankondigen) heeft het Commissariaat in de evaluatieperiode een meer informele lijn uitgezet waarbij een omroep erop wordt gewezen dat deze een regel heeft overtreden (‘volgens ons gaat er iets mis bij jullie’). Dat biedt omroepen de gelegenheid na te gaan wat er fout is gegaan, wat daarvan de oorzaak is en op basis daarvan de werkprocessen aan te passen waardoor verdere overtredingen worden voorkomen. In het verleden leidde de formele aanpak tot calculerend gedrag bij omroepen. Bijvoorbeeld een sanctieaankondiging (zeker in gevallen dat een omroep niet wist wat het fout had gedaan) laten volgen door een of meer overtredingen om daar nog wat geld mee te verdienen. In de evaluatieperiode zijn omroepen het Commissariaat meer vooraf gaan consulteren om zo eventuele overtredingen te voorkomen. Zoals eerder opgemerkt zal dit niet leiden tot optimale duidelijkheid omdat het Commissariaat waar het gaat om de inhoud van het media-aanbod (grond)wettelijk gebonden is aan toezicht achteraf. Het Commissariaat verwijst omroepen naar brochures, beleidsbrieven, wetsartikelen of krijgen voorbeelden van wat ooit al dan niet was toegestaan.

3.3.3 Consultatie van het veld

Een belangrijke ontwikkeling in de evaluatieperiode is dat het Commissariaat voorafgaand aan het vaststellen van beleidsregels het veld consulteert. Aanvankelijk gebeurde dat in nogal ‘ambtelijke’ sessies, waarin omroepen hun mening konden ventileren over de betrokken materie. Geleidelijk aan gingen de sessies over in meer interactieve consultatierondes. Het veld reageert daar positief op. De uitkomsten van de consultaties zijn uiteraard niet steeds even positief voor alle betrokkenen. Immers als onafhankelijk toezichthouder is het Commissariaat gebonden aan de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Ook moet het Commissariaat uitvoering geven aan het thema ‘gelijk speelveld’. Bijvoorbeeld de reclame- en sponsoringregels voor commerciële omroepen zijn ruimer dan die voor de publieke omroepen, omdat commerciële omroepen geen publieke middelen ontvangen en daardoor hun eigen broek moeten ophouden. Het past dan niet dat het Commissariaat regels voor publieke omroepen gaat oprekken, omdat daardoor het gelijk speelveld voor de commerciële omroepen in gevaar komt.
Ook al zijn de uitkomsten van consultaties voor alle betrokken partijen niet onverdeeld gunstig, partijen voelen zich veelal wel serieus genomen door het Commissariaat dat ook toelicht waarom bepaalde standpunten uit het veld niet zijn meegenomen in de beleidsregels.

3.3.4 Toegankelijkheid en de personen van de Commissarissen

Overigens zijn niet alle respondenten de mening toegedaan dat het Commissariaat gedurende de (hele) evaluatieperiode toegankelijker is geworden. Er zijn respondenten die van mening zijn dat het Commissariaat eerst aan het einde of zelfs na de evaluatieperiode toegankelijker geworden is. Daarbij wordt ook gewezen op het belang van de personen van de - huidige - Commissarissen, Madeleine de Cock Buning (benoemd per 1 juli 2009) en Eric Eljon (benoemd per 1 juni 2011). In

de ogen van de respondenten belichamen zij het streven van het Commissariaat om toegankelijk te zijn voor stakeholders. Madeleine de Cock Buning heeft zich bij haar aantreden als Commissaris sterk gemaakt voor het hanteren van een breed palet aan toezichtinstrumenten, waarvan voorlichting een belangrijke component is. De benoeming van voormalig SBS-directeur Eric Eljon illustreert de wens tot verandering en de ambitie van het Commissariaat. Hij is de eerste Commissaris die afkomstig is uit de omroepwereld. OCW zocht iemand met kennis en ervaring op het gebied van communicatie en gevoel voor de omroepwereld. Dit als aanvulling op de financiële en juridische expertise van de zittende Commissarissen. Eric Eljon zelf ziet als relevante context voor zijn benoeming:

- uit de ivoren toren
- contact maken met het veld
- aanspreekbaar zijn

3.3.5 Een kritisch oordeel over de toegankelijkheid van het Commissariaat bij omroepen en overheden

Landelijke omroepen

De landelijke publieke en commerciële omroepen zijn tevreden over de toegankelijkheid van het Commissariaat: het Commissariaat is bereikbaar, denkt mee, heeft gevoel voor de soms beklemmende werking van wet- en regelgeving en buigt veelal mee waar dat mogelijk en wenselijk is, maar weet zich tevens gebonden aan wet- en regelgeving, consulteert het veld en omgekeerd consulteren de omroepen het Commissariaat. Over het laatste zijn de omroepen over het algemeen tevreden. Wel wordt het soms als lastig ervaren dat het Commissariaat zich strikt houdt aan het beginsel van 'toezicht achteraf', wat impliceert dat het Commissariaat nooit zal aangeven dat een voorgenomen activiteit al dan niet toelaatbaar is. Het principe van toezicht achteraf is gebaseerd op de Mediawet en als het aankomt op zaken die de inhoud / programmering (kunnen) raken op het grondrecht van vrijheid van meningsuiting. Maar het heeft ook te maken met meer praktische zaken als het moeten kunnen beschikken over alle relevante informatie om een oordeel uit te kunnen spreken. Voorts zijn landelijke omroepen van mening dat het Commissariaat niet altijd tijdig reageert op vragen en ingebrachte casussen. Daarbij wordt wel opgemerkt dat het Commissariaat zorgvuldig te werk moet gaan, wat tijd kost, en dat de werkdruk bij het Commissariaat hoog is.

ROOS en OLON

ROOS vindt dat het Commissariaat te ambtelijk is georganiseerd: werken volgens vaste patronen en structuren'. Het Commissariaat zou daardoor te voorzichtig zijn: alles doorloopt een hiërarchie en regels. Wel erkent ROOS dat de rol van toezichthouder het ambtelijke met zich mee kan brengen. Tegelijk neemt ROOS een verschil waar tussen het Commissariaat en andere toezichthouders als OPTA of NMA. ROOS vermoedt dat het ambtelijke karakter van het Commissariaat veroorzaakt wordt door de structuur met Commissarissen: de organisatie handelt in dienst van de Commissarissen.

Ook OLON is kritisch ten aanzien van de toegankelijkheid van het Commissariaat. Voor OLON zelf is het Commissariaat wel goed toegankelijk, maar voor individuele lokale omroepen in veel mindere mate. Lokale omroepen ervaren het Commissariaat als bureaucratisch. Het komt regelmatig voor dat het Commissariaat de lokale omroep niet te woord kan staan en dat er vervolgens ook niet gereageerd wordt op vragen en terugbelverzoeken. Het Commissariaat consulteert lokale

omroepen niet actief over het opstellen of wijzigen van beleidsregels. Dit gaat op initiatief van en via OLON. Hoewel de toegankelijkheid van het Commissariaat voor OLON zelf goed is, heeft OLON ook wat dat betreft een kritiekpunt. OLON constateert dat de beeld- en gedachtevorming wat betreft lokale omroepen waar de Commissarissen in gesprek met OLON uiting aan geven – bijvoorbeeld ten aanzien van de uitwerking van een soort horizontaal toezicht door OLON – niet doorsijpelen naar de medewerkers. OLON denkt overigens dat de beperkte personele bezetting van het Commissariaat een rol kan spelen in de soms gebrekkige toegankelijkheid.

IPO / individuele provincies[6]

In de aanloop tot en direct na de decentralisatie regionale omroepen was er intensief en prettig contact vanuit IPO-secretariaat met het Commissariaat, zowel bestuurlijk als ambtelijk. In die periode zijn gezamenlijke bijeenkomsten belegd, is in gezamenlijkheid het financieel handboek opgesteld etc. Daarna werd het contact geleidelijk minder omdat daar van beide kanten geen aanleiding toe was. Bij de laatste evaluatie door Commissariaat van de zorgplicht van provincies voor de regionale omroepen is het IPO-secretariaat formeel geconsulteerd en dat verliep naar behoren.

Volgens de geïnterviewde provincies neemt het Commissariaat een formele positie in en voert het geen open communicatie. Soms wordt er helemaal niet gereageerd op telefonische vragen of vragen per mail van provincies. Het Commissariaat herkent zich niet in deze kritiek. Wel is het zo dat volgens het Commissariaat in de evaluatieperiode enige voorzichtigheid in de contacten geboden was omdat de evaluatie van de financiering van de regionale omroepen werd voorbereid en er nog juridische procedures liepen die niet doorkruist moesten worden door uitspraken van het Commissariaat.

Het stoort provincies dat het Commissariaat zijn besluiten over regionale omroepen niet naar hen communiceert. Het Commissariaat geeft aan zo transparant mogelijk te willen zijn. Alle besluiten, dus ook die over regionale omroepen, worden openbaar gemaakt door plaatsing op de website. Daarnaast worden in ieder geval besluiten over aanwijzing van regionale omroepen standaard in afschrift naar de provincie gezonden.

VNG

De VNG neemt eveneens een kritische houding aan ten aanzien van de toegankelijkheid van het Commissariaat, maar is minder negatief kritisch dan de provincies. Bij de VNG kan onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de samenwerking tussen de VNG en het Commissariaat en anderzijds de waardering van het Commissariaat waar het gaat om de relatie tussen het Commissariaat en individuele gemeenten.

Het Commissariaat heeft de VNG uitgenodigd om reactie te geven op de brochure voor lokale omroepen en voor uitleg over de wijziging op de nieuwe Mediawet 2008. Het Commissariaat heeft advies gegeven aan de VNG over informatie vanuit de VNG aan gemeenten. Het Commissariaat controleert op verzoek van de VNG ledenbrieven over de lokale omroep op eventuele onjuistheden.

Noot 6 Er heeft een groepsinterview plaatsgevonden met IPO en ambtelijke vertegenwoordigers van de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht.

Het Commissariaat stelt regelmatig brochures op in overleg met VNG. Bijvoorbeeld over de financiering van de lokale omroep door gemeenten. Lokale omroepen zitten mede daardoor op het goede spoor.

Anderzijds vindt de VNG dat het Commissariaat nog niet goed meedenkt met en inspeelt op de positie van gemeenten ten aanzien van de lokale omroep. Gemeenten vragen bijvoorbeeld om advies over de budgetverlening: gaat het om een bekostiging of een inkoop? Het Commissariaat wilde daar niet op ingaan. In reactie hierop geeft het Commissariaat aan dat het Commissariaat en gemeenten handelen vanuit verschillende taken en verantwoordelijkheden. Het Commissariaat is primair toezichthouder op de naleving van media wettelijke bepalingen en verlener van vergunningen en toestemmingen, terwijl de gemeenten verantwoordelijkheid hebben voor de financiering van lokale omroepen. Deze scheiding van verantwoordelijkheden maakt het bijvoorbeeld niet altijd mogelijk dat het Commissariaat advies geeft over aspecten die de bekostiging raken.

Voorts is de VNG van mening dat er te weinig communicatie plaatsvindt van het Commissariaat naar gemeenten, dat het Commissariaat desgevraagd geen voorlichting verzorgt en of uitleg geeft. Als voorbeeld noemt de VNG de zendtijdtoewijzing. Als de vergunning van een lokale omroep binnen een zekere termijn verloopt, licht het Commissariaat daarover wel de lokale omroep in, maar niet de gemeente, terwijl het aan de gemeente is om met een Raadsbesluit te adviseren over toewijzing en bijvoorbeeld andere gegadigden een kans te geven. Het Commissariaat geeft aan dat het inderdaad zo is dat bij het verlopen van een aanwijzing alleen de omroep daarop geattendeerd wordt. Volgens het Commissariaat is de stelling van de VNG onjuist dat het aan de gemeente zou zijn om andere gegadigden een kans te bieden na het verlopen van de aanwijzing van de zittende omroep. Dat gemeenten niet als een volwaardige partner worden gezien is volgens het Commissariaat onjuist, gezien het gewicht dat in de lokale aanwijzingenpraktijk wordt toegekend aan hun adviezen over de representativiteit en eventuele voorkeur.

4 Relatie met OCW

4.1 De formele relatie tussen OCW en het Commissariaat

Het Commissariaat is een extern verzelfstandigd bestuursorgaan dat hiërarchisch niet ondergeschikt is aan de minister. De formele relatie tussen OCW en het Commissariaat wordt bepaald door de Mediawet en de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen. Belangrijke kenmerken van de formele relatie tussen OCW en het Commissariaat op basis van genoemde wetten zijn:

- De Minister benoemt, schorst en ontslaat de leden van het Commissariaat.
- De Minister ontvangt alle besluiten die het Commissariaat genomen heeft.
- De Minister kan een besluit van het Commissariaat vernietigen of schorsen als het in strijd is met de wet of het algemeen belang. Dat is sinds de totstandkoming van het Commissariaat in 1989 tweemaal voorgekomen, zij het niet tijdens de onderhavige evaluatieperiode. Wanneer er meningsverschillen zijn dan worden die tevoren in overleg opgelost.
- De begroting en de jaarrekening behoeven goedkeuring van de Minister.
- Het Commissariaat is verplicht de minister alle voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen te verstrekken.
- Bij ernstige verwaarlozing van de taak kan de Minister de noodzakelijke voorzieningen treffen.

Het Commissariaat is een zelfstandig bestuursorgaan, wat betekent dat OCW de besluiten van het Commissariaat niet kan beïnvloeden. Vanwege die onafhankelijkheid stuurt OCW evenmin op prioriteiten in het toezicht van het Commissariaat. Wel kunnen afspraken worden gemaakt over processen en procedures.

OCW is toezichthouder van de toezichthouder Commissariaat voor de Media. Het toezicht van OCW moet zich verhouden tot de kaders van de Algemene Rekenkamer en de Auditkamer. OCW wil en mag zich niet inhoudelijk bemoeien met de adviezen van Commissariaat als onafhankelijk toezichthouder, maar let wel op de kwaliteit van het toezicht dat het Commissariaat uitoefent.

4.2 Regelbevoegdheid van het Commissariaat

OCW heeft regelgevende bevoegdheid en kan wetsvoorstellen aan het parlement voorleggen. Die bevoegdheid heeft het Commissariaat niet. Wel kan het Commissariaat voorstellen doen aan OCW om wet- en regelgeving aan te passen omdat bepalingen en normen moeilijk uitvoerbaar zijn, wat het Commissariaat incidenteel daadwerkelijk doet. Bij wetsvoorstellen of –wijzigingen verzoekt OCW het Commissariaat deze te toetsen op uitvoerbaarheid.
Het Commissariaat mag bij de uitoefening van zijn taken de wet interpreteren. Ook heeft het Commissariaat de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen. De Mediawet bepaalt ook dat het Commissariaat ter uitvoering van onderdelen van de wet nadere regels mag stellen. Voor het overige is het Commissariaat bij zijn toezichthoudende taken onverkort gebonden aan de vigerende wet- en regelgeving.

4.3 Overleg tussen OCW en het Commissariaat

Twee- tot viermaal per jaar vindt bestuurlijk overleg plaats tussen OCW (de staatssecretaris) en het Commissariaat (het College van Commissarissen). Op dossierniveau is er veelvuldig ambtelijk overleg, bijvoorbeeld over de lokale omroep of ledentelling.
Elk najaar vindt overleg plaats over de handhavingsbrief van het Commissariaat. Die wordt ambtelijk besproken met OCW. Het jaarverslag van het Commissariaat wordt voorgelegd aan de staatssecretaris en ter informatie doorgestuurd naar de Eerste en Tweede Kamer.
Het begrotingsoverleg met het Commissariaat (eens per jaar) wordt bij OCW gevoerd met het hoofd financieel beleid van de directie Media, Letteren en Bibliotheken (MLB) van OCW.

OCW en het Commissariaat onderhouden heel frequent contact. Het Commissariaat bezoekt OCW, men treft elkaar bij netwerkbijeenkomsten en werkbezoeken. OCW heeft zelf frequent contact met de belangrijkste stakeholders en is goed op de hoogte van wat er speelt in het mediaveld. Dat veld is niet zo groot daardoor komt men elkaar regelmatig tegen. Als OCW signalen ontvangt over het functioneren van het Commissariaat koppelt OCW dat terug naar het Commissariaat. Omgekeerd informeren de Commissarissen bij OCW of er nog signalen zijn binnengekomen waar het Commissariaat iets mee moet´.

Zowel OCW als het Commissariaat ervaren de wederzijds contacten als prettig en soepel.

4.4 Werkdruk en begroting

OCW is er zich van bewust dat de werkdruk bij het Commissariaat hoog is. Het aantal mediadiensten waarop het Commissariaat toeziet neemt toe. De materie waarop het Commissariaat toeziet, wordt door mediaconvergentie en de vervaging tussen markten en internationalisering complexer. Ook beseft OCW dat door de snel voortschrijdende techniek, de actualiteit van bestaande wet- en regelgeving onder druk staat, zij het dat het in de regel wel lukt om vigerende bepalingen en normen toe te passen.

OCW erkent dat er een spanningsveld bestaat tussen de middelen die het Commissariaat tot zijn beschikking heeft en de toenemende werkdruk bij het Commissariaat. Dat heeft gevolgen voor de prioriteiten die het Commissariaat bij de uitoefening van zijn taken moet stellen. OCW beseft dat hier sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid en denkt mee met het Commissariaat over het bepalen van prioriteiten, zij het dat OCW vanwege de onafhankelijkheid van het zelfstandig bestuursorgaan Commissariaat voor de Media niet kan en ook niet wil aangeven welke prioriteiten het Commissariaat moet stellen.

4.5 Het Commissariaat als adviseur

Het Commissariaat is primair toezichthouder, maar is ook adviseur van de minister van OCW. In de Mediawet staan specifieke bepalingen over adviserende taken van het Commissariaat.
Bijvoorbeeld bij de erkenning van landelijke omroepverenigingen, het concessiebeleidsplan van de NPO en de prestatieovereenkomsten met de NPO waarbij het Commissariaat zelf partij is.

In het evaluatierapport over het functioneren van het Commissariaat in de evaluatieperiode 2003-2006 staat dat bij het ontbreken van een wettelijke basis voor het verstrekken van ongevraagd advies door een zelfstandig bestuursorgaan als het Commissariaat het wenselijk zou zijn de situatie ten aanzien van ongevraagde advisering te verduidelijken. Desgevraagd geeft OCW aan dat in het terugdringen van het aantal adviesorganen bij de Rijksoverheid de algemene adviestaak van het Commissariaat uit de Mediawet is geschrapt. Daaruit mag niet worden opgemaakt dat het Commissariaat geen adviserende taak meer zou hebben. OCW kan het Commissariaat verzoeken advies uit te brengen en het staat het Commissariaat ook vrij ongevraagd advies uit te brengen. Met het laatste gaat het Commissariaat prudent om. Vooroverleg tussen Commissariaat en OCW leidt er toe dat het ongevraagde advies een gevraagd advies wordt. En er bestaat altijd nog de mogelijkheid dat als het Commissariaat iets signaleert, overleg met OCW leidt tot een gevraagd advies.

De kwaliteit van de adviezen van het Commissariaat wordt door OCW hoog gewaardeerd. OCW kan de adviezen gebruiken om besluiten van de staatssecretaris te motiveren.
Soms brengt het Commissariaat een mix uit van onderzoek, toezichtrapportage en advies. Daar kan volgens OCW met het Commissariaat goed over worden geschakeld.

OCW is uiterst tevreden over het advies dat het Commissariaat heeft uitgebracht over het vrijgeven van programmagegevens en de effecten ervan. In enkele maanden tijd is het Commissariaat erin geslaagd een goed rapport te produceren, waarin alle aspecten van de complexe materie zijn meegenomen. OCW heeft het Commissariaat gevraagd advies uit te brengen over een redelijke vergoeding voor het vrijgeven van programmagegevens. Voor OCW is het volstrekt geen issue dat een toezichthouder normen, zoals in casu een vergoeding voor het vrijgeven van programmagegevens, ontwikkelt waarop het vervolgens zelf gaat toezien. In zijn algemeenheid gesproken kan het Commissariaat adviseren over normen en indicatoren.

4.6 Waardering van functioneren van Commissariaat door OCW

Het Commissariaat heeft lering getrokken uit de vorige evaluatieperiode en de conclusies van het evaluatierapport. Het Commissariaat reageert op signalen van buitenaf, staat open voor de omgeving en handelt tijdig en adequaat. De indruk van OCW is dat dit door de landelijke partijen – met uitzondering van VNG en IPO – ook zo wordt ervaren.
Over het algemeen reageert het Commissariaat tijdig en adequaat.
OCW geeft klachten van derden door, soms duurt de behandeling daarvan wat lang, maar dit heeft meestal een reden, bijvoorbeeld de complexiteit van de materie of het ontbreken van gegevens.
Het Commissariaat heeft een goed 'track record': besluiten blijven in bezwaar en beroep in de regel overeind, wat een toezichthouder zoals het Commissariaat veel autoriteit oplevert. Er is weinig onrust over genomen besluiten; het Commissariaat blijft dan ook meestal 'aan de veilige kant'.

5 Relatie met Acm/OPTA en CIPO

5.1 Relatie met Acm/OPTA

Het Commissariaat geeft in de Zelfevaluatie aan dat er raakvlakken zijn met de OPTA (sinds april 2013 onderdeel van de Autoriteit consument en markt) waar het gaat om de toegang tot de kabel. Op grond van artikel 82k van de Mediawet is het Commissariaat bevoegd geschillen te beslechten die ontstaan als de kabelexploitant in de samenstelling van het wettelijk minimumpakket afwijkt van het advies van de programmaraden. OPTA is op grond van artikel 8.7 van de Telecommunicatiewet bevoegd tot het geven van bindende aanwijzing over de toegang tot de kabel. Tussen deze twee bevoegdheden zou frictie kunnen ontstaan als een kabelexploitant niet afwijkt van het advies, waarna een aanbieder, wiens programma niet in het advies is opgenomen, zich tot OPTA wendt met het verzoek een bindende aanwijzing te geven. Als OPTA een dergelijk verzoek honoreert, is de consequentie dat een ander, wel in het advies opgenomen programma moet wijken. De aanbieder van dat programma kan dan weer bij het Commissariaat bepleiten dat ten onrechte van het advies wordt afgeweken. Beide toezichthouders willen dergelijke dubbele procedures vermijden'. Deels wordt dit bewerkstelligd door een wijziging van artikel 82k Mediawet, deels door een tussen het Commissariaat en Acm/OPTA op 2 december 2008 gesloten samenwerkingsprotocol.

In de evaluatieperiode was er geen afstemming meer over de toegang tot de kabel. Dat heeft te maken met de digitalisering van radio en tv, waardoor er veel ruimte ontstaat voor zenders. De consument heeft door de concurrentie veel keuze (je kunt nu ook radio en tv ontvangen via andere wegen dan de kabel).

De samenwerking tussen Commissariaat en ACM/OPTA betreft kennisdeling en advisering. Partijen treffen elkaar tweemaal per jaar. ACM/OPTA bestempelt de contacten met het Commissariaat als goed en constructief en heeft geen punten van kritiek op het functioneren van het Commissariaat.

5.2 Relatie met CIPO

De Commissie Integriteit Publieke Omroep (CIPO) bevordert naleving van de Gedragscode goed bestuur en integriteit publieke omroep. De code is vastgesteld door de raad van bestuur van de Nationale publieke omroep (NPO). De code is van toepassing op alle landelijke publieke omroepen. CIPO bestaat uit vier onafhankelijke leden, benoemt door de raad van bestuur van NPO. Voor de ondersteuning van CIPO is er een secretaris / onderzoeker.

De code is erop gericht dat de publieke middelen zodanig worden beheerd, dat recht wordt gedaan aan eisen van transparantie, onafhankelijkheid en integriteit.
De samenwerking tussen het Commissariaat en CIPO heeft betrekking op zaken die onder de werkingssfeer van de artikelen 2.141 (dienstbaarheidsverbod: derden mogen uit de samenwerking

met de publieke media-instellingen niet een meer dan een normale winst of andere concurrentievoordelen behalen), 2.142 (belangenverstrengeling van leden van organen van omroepen, medewerkers en personen en organisaties die betrokken zijn bij het uitvoeren van de media-taken) en 2.142a (onderscheid tussen dagelijks bestuur en onafhankelijk toezicht) Mediawet vallen. Er is een formele samenloop voor wat betreft artikel 2.142a Mediawet omdat hier zowel het CvdM als het CIPO bevoegdheden hebben. Dat betreft handhaving van de scheiding tussen bestuur en toezicht. Volgens CIPO komt samenloop op het concrete niveau weinig voor, ongeveer eenmaal per jaar. In Ambtelijk of bestuurlijk contact beslissen beide organisaties wie van de twee instanties het beste kan optreden.
Ongeveer vier keer per jaar vindt contact plaats over integriteit in brede zin, bijvoorbeeld over de mogelijke schending van het dienstbaarheidsverbod.

De mogelijkheid bestaat in het financiële toezicht dat het Commissariaat op het werkterrein van CIPO komt, zoals het ook mogelijk is dat CIPO tegen zaken aanloopt die het Commissariaat dient te behandelen. Zowel het Commissariaat als de NPO controleert de jaarrekeningen van de landelijke publieke omroepen. Het Commissariaat en CIPO hebben om die reden een samenwerkingsovereenkomst gesloten, waarin ze hebben afgesproken elkaar te informeren als er voor de ander relevante feiten opduiken. Voorts zullen personen en instanties doorverwezen worden als zij onverhoopt aankloppen bij het verkeerde loket.

De samenwerking verloopt naar het oordeel van CIPO naar tevredenheid. Er is sprake van voldoende contacten (formeel en informeel): er is niet meer contact dan nodig. Beide partijen zijn zich er goed van bewust dat het in beider belang is – en in het belang van de desbetreffende omroep – te voorkomen dat zowel CIPO als CvdM overlappend acteren in eenzelfde zaak.
Er is minimaal eenmaal per jaar bestuurlijk overleg, waarin ook algemene of actuele zaken aan de orde komen. Beide organisaties hebben ongeveer vijf keer per jaar ambtelijk contact en zo nodig bestuurlijk contact.

CIPO waardeert het Commissariaat positief op alle prestatie-indicatoren met de aantekening dat zorgvuldigheid wel eens ten koste lijkt te gaan van de tijdigheid. Tegelijk geeft CIPO aan dat het omroepbestel en de mediawetgeving complex zijn, en zorgvuldigheid van groot belang is en nu eenmaal tijd kost.

6 Metatoezicht op het NICAM

6.1 Inleiding

Het Commissariaat oefent metatoezicht uit op de kwaliteit van de NICAM-classificaties op het gebied van televisie, film, video en dvd. Het NICAM is het Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media. De NICAM-classificaties dienen ter bescherming van de lichamelijke, geestelijke en zedelijke ontwikkeling van kinderen onder de zestien jaar. Bij het NICAM is sprake van co regulering want enerzijds is het instituut door de branche in het leven geroepen en anderzijds is het NICAM door de minister aangewezen als de instantie die ervoor moet zorgen dat jeugdigen niet onverhoeds worden blootgesteld aan beelden die mogelijk schade kunnen toebrengen. Het NICAM classificeert beeldmateriaal op schadelijkheid voor bepaalde leeftijdscategorieën. De classificering bepaalt wat het tijdstip van uitzending is. Aan de hand van de classificatie is de Kijkwijzer ontwikkeld, die met pictogrammen ouders attendeert op de aanwezigheid van onder meer grof taalgebruik, geweld en/of seks.

De branche zelf verricht de classificaties. De classificatie geschiedt door codeurs die in dienst zijn van omroepen en distributeurs. Alle codeurs worden door het NICAM opgeleid. Jaarlijks nemen de codeurs deel aan een verplichte test. Wie hiervoor zakt moet zich opnieuw laten scholen door het NICAM. Aan de hand van door het NICAM opgestelde vragenlijsten die met ondersteuning van deskundige wetenschappers zijn opgesteld, verrichten de codeurs hun classificatiewerkzaamheden. NICAM actualiseert de vragenlijsten regelmatig aan de hand van nieuwe (wetenschappelijke) inzichten maar ook op basis van signalen uit de praktijk.

Jaarlijks brengt het NICAM een kwaliteitsrapportage uit die wordt aangeboden aan het Commissariaat. NICAM en Commissariaat hebben de onderlinge samenwerking vastgelegd in een convenant. In het convenant staan de eisen waaraan de kwaliteitsrapportage van het NICAM moet voldoen. NICAM en Commissariaat bespreken de rapportage op bestuurlijk niveau. Enkele weken daarna brengt het Commissariaat zijn metatoezichtrapportage uit waarin het functioneren van het NICAM wordt beoordeeld. Jaarlijks rapporteert het Commissariaat aan de minister van OCW over het functioneren van het NICAM.

De kwaliteit van de classificatie wordt langs drie wegen gecontroleerd:

1. Het NICAM houdt jaarlijks steekproeven (50 televisieprogramma's en 30 bioscoopfilms) en beoordeelt of deze juist zijn geclassificeerd. Minstens 80% van de classificaties dient correct te zijn, wat ieder jaar het geval is geweest met uitzondering van 2008. Het Commissariaat heeft het NICAM daarop aangesproken. Er bleken controleurs actief die geen cursus bij NICAM gevolgd hadden. De kritiek is door het door NICAM goed opgepakt en een jaar later waren de resultaten weer op het gewenste niveau.
2. Het publiek kan een klacht indienen bij een (vermeende) onjuiste classificatie. Het NICAM onderzoekt de klacht en geeft de klager schriftelijk aan of de classificatie al dan niet onjuist was. In geval de klager het niet eens is met de zienswijze van het NICAM kan deze een formele klacht indienen bij de Klachtencommissie en vervolgens staat beroep open tegen een beslissing van de commissie.

3 Het NICAM vergelijkt de Nederlandse classificaties van programma's met die in het buitenland. Steeds blijkt dat de Nederlandse classificaties in lijn zijn met die in het buitenland.

Eens in de twee jaar houdt het NICAM een publieksonderzoek. Kijkwijzer is een voorlichtingsinstrument voor het publiek, met name ouders van kinderen tot 16 jaar. In het publieksonderzoek wordt nagegaan of ouders het systeem kennen, gebruiken en er op vertrouwen.

6.2 Relatie NICAM met het Commissariaat

Naast de formele toezichtrelatie bestaan er ook andere en frequente contacten tussen het NICAM en het Commissariaat, zoals:

- over innovatie;
- het toepassen van de Kijkwijzer in de sterk veranderende mediawereld;
- buitenlandse zenders zonder Nederlandse licentie die zich op de Nederlandse markt richten (zoals Fox TV).

Het NICAM ervaart de samenwerking met het Commissariaat als goed en constructief. Naast het toezicht zijn er vooral contacten over andere zaken. Er zijn signalen van medewerkers van het NICAM dat het Commissariaat ambtelijk / bureaucratisch zou zijn en soms traag reageert op voorstellen en dergelijke van het NICAM. Maar het NICAM geeft aan dat dit wellicht samenhangt met de cultuur van een toezichthoudersorganisatie.

7 Zendtijdtoewijzing en toestemmingsverlening

7.1 Inleiding

Het Commissariaat is belast met het toewijzen van zendtijd aan regionale en lokale omroepen evenals met het toewijzen van zendtijd aan religieuze stromingen op basis van artikel 2.42 van de Mediawet, aan politieke partijen en aan Postbus 51. Daarnaast beoordeelt het Commissariaat aanvragen voor het gebruiken van een omroepzender voor tijdelijke of bijzondere doeleinden (de zogenaamde evenementen). Tevens is het Commissariaat belast met het verlenen van toestemming voor commerciële omroepen. Daarnaast zijn publieke omroepen afhankelijk van toestemming van het Commissariaat voor nevenactiviteiten, publiek-private samenwerking en audiovisuele mediadiensten.

7.2 Zendtijdtoewijzing lokale publieke omroepen

Een lokale omroep krijgt voor vijf jaar zendtijd toegewezen en moet voorafgaand aan het verlopen daarvan een nieuwe aanvraag indienen. In afwijking van de vijf jaar moeten ieder jaar enkele tussentijdse aanvragen worden behandeld in verband met gemeentelijke herindelingen. Tussen 2003 (het eerste jaar van de vorige evaluatieperiode) en 2011 (het laatste jaar van deze evaluatieperiode) is het aantal gemeenten afgenomen van 496 tot 418.
De afhandeling van een aanvraag voor zendtijdtoewijzing is tamelijk eenvoudig in geval er maar één gegadigde is om lokale omroep te worden. Zijn er meer gegadigden dan is de procedure ingewikkelder en tijdrovender en gaat deze steeds gepaard met een door het Commissariaat georganiseerde hoorzitting. In deze situaties is het mogelijk dat een partij aan wie de zendtijd niet wordt toegewezen in bezwaar gaat, wat ook weer extra werkzaamheden met zich meebrengt.
Een ontwikkeling is dat één omroep voor meer gemeenten wil gaan uitzenden (het fenomeen van de ‘streekomroepen’). Dat geeft omroepen groter bereik, meer vrijwilligers en meer financiële ruimte. Het maakt het afwegings- en het toewijzingsproces wel complexer en tevens is een eensluidend advies van meer gemeenten nodig.

Zendtijdtoewijzing lokale publieke omroep	2007	2008	2009	2010	2011
Gemeenten in Nederland	443	443	441	431	418
Gemeenten met lokale omroep	385	384	393	385	376
Lokale omroepen voor meerdere gemeenten	62	63	65	59	57
Aantal lokale omroepen	292	285	286	287	285
Hernieuwde zendtijdtoewijzingen	48	79	42	51	46
Nieuwe zendtijdtoewijzingen	13	2	3	6	9
Ingetrokken zendtijdtoewijzingen	10	5	1	6	6
Verlopen zendtijdtoewijzingen	6	4	2	0	3

OLON heeft kritiek op een onderdeel van de zendtijdtoewijzing door het Commissariaat, namelijk op het feit dat het Commissariaat meestal het advies van de gemeenteraad volgt. Volgens DSP-

groep is het voor de hand liggend dat het Commissariaat in de regel het advies van de democratisch gekozen volksvertegenwoordiging volgt indien dit van voldoende kwaliteit is. OLON is van mening dat er in een klein deel van de gevallen spanning is tussen het advies van de gemeenteraad en wat vanuit de publieke taakstelling wenselijk is. Het Commissariaat zou dat laatste belang zwaarder moeten laten meewegen. De hoorzitting die bij het Commissariaat wordt gehouden bij meer dan één aanvraag helpt hier volgens OLON ook niet bij. Voor OLON zou het een optie zijn om een 'counterveiling power' te raadplegen naast het advies van de gemeenteraad, en deze twee adviezen samen aan het Commissariaat te presenteren.

7.3 Zendtijdtoewijzing regionale publieke omroepen

Net als de lokale omroepen moeten ook de regionale omroepen eens in de vijf jaar een aanvraag indienen voor een nieuwe aanwijzing. In de periode tussen 2007 en 2011 heeft het Commissariaat in alle gevallen een positief advies van het provinciebestuur gevolgd.

Zendtijdtoewijzing regionale publieke omroep	2007	2008	2009	2010	2011
Hernieuwde zendtijdtoewijzingen	1	7	5	0	0
Nieuwe zendtijdtoewijzingen	0	0	0	0	0
Ingetrokken zendtijdtoewijzingen	0	0	0	0	0
Verlopen zendtijdtoewijzingen	0	0	0	0	0

7.4 Beoordeling zendtijdtoewijzing aan regionale en lokale zenders

OLON geeft een overwegend neutraal oordeel over de zendertoewijzing aan lokale omroepen. OLON is positief over de rechtmatigheid, negatief over consistentie en voorspelbaarheid en zeer negatief over zorgvuldigheid en tijdigheid. Het belangrijkste dat volgens OLON door de lokale omroepen als slecht wordt ervaren zijn de lange doorlooptijden en het zich niet houden aan deadlines voor verlenging/beslissing.

ROOS heeft over de hele linie een positief tot zeer positief oordeel over de zendtijdtoewijzing aan regionale zenders.

7.5 Zendtijdtoewijzing landelijke publieke omroepen

Procedure zendtijdtoewijzing

De toewijzing van zendtijd aan landelijke publieke omroepverenigingen is een bevoegdheid van de minister van OCW. Het Commissariaat heeft hier een adviserende taak. De advisering van het commissariaat heeft op hoofdlijnen betrekking op de volgende aspecten:

- Beschikken over voldoende leden: 150.000 leden voor gevestigde omroepen en 50.000 leden voor nieuwe initiatieven die een voorlopige erkenning aanvragen.
- Beschikken over volledige rechtspersoonlijkheid.
- Een bepaalde in de statuten omschreven maatschappelijke, culturele of geestelijke stroming vertegenwoordigen.
- Voor toetreding van nieuwe omroepverenigingen: voldoen aan de cumulatieve vereisten van toegevoegde waarde op het gebied van stroming, programmatische vernieuwing en doelgroepenbereik.

- De mate waarin de omroepverenigingen de Mediawet naleven, waarbij per individuele omroep in kaart wordt gebracht hoe vaak het Commissariaat corrigerend heeft moeten optreden en wat de aard van de overtredingen was. Het gedrag van een individuele omroepvereniging wordt afgezet tegen dat van de andere omroepverenigingen.
- Voldoen aan een aantal minimum voorwaarden op het gebied van good governance.
- De marktactiviteiten van de omroepverenigingen en de omgang met potentiële strijdigheden met (Europese) regelgeving op dit punt.

Behalve de bestaande omroepen meldden zich in 2009 twee nieuwe omroepinitiatieven voor een voorlopige erkenning. Het betrof PowNed en Wakker Nederland, die beide voortkwamen uit de Telegraaf Mediagroep. Uiteindelijk heeft het Commissariaat positief geadviseerd over deze twee nieuwe initiatieven. Wel heeft het Commissariaat aangegeven dat Wakker Nederland maatregelen moest treffen om de banden met het Telegraafconcern te verbreken, onder meer door een andere naam te kiezen.
Het Commissariaat gaf een negatief advies over de aanvraag van de bestaande omroep LLiNK. Deze omroep had weliswaar voldoende leden, maar kon in de aspirant fase niet waarmaken wat zij beloofde. Bij het negatieve oordeel heeft meegespeeld dat LLiNK tijdens de aanwezigheid in het bestel zowel bestuurlijk als financieel weinig stabiel bleek te zijn: zij moest surseance van betaling aanvragen.
Vanwege de relatief vele boetes luidde aanvankelijk ook het advies over de erkenning van de TROS negatief. Volgens het Commissariaat zocht de TROS te nadrukkelijk de grens op tussen een publieke en een commerciële omroep. Pas nadat de TROS had toegezegd maatregelen te treffen die verdere wetsovertreding moeten voorkomen, waarbij ook de contacten met het Commissariaat worden geïntensiveerd, gaf het Commissariaat alsnog een positief advies.
De minister heeft alle adviezen van het Commissariaat overgenomen.

We vroegen de landelijke publieke omroepen naar hun mening over de aanvraagbeoordeling door het Commissariaat. De respons was echter te laag om een representatief beeld te kunnen schetsen.

Ledentelling 2009

In de erkenningsprocedure neemt de ledentelling een prominente plaats in. In het evaluatierapport over het Commissariaat in de evaluatieperiode 2003-2006 werd door enkele omroepen kritisch gereageerd op de wijze waarop het Commissariaat de ledentelling in 2004 uitvoerde. Er was onduidelijkheid over de meetwijze van de grootte van de achterban van verschillende religieuze en levensbeschouwelijke omroepen (Indertijd 39f omroepen genoemd, nu onder de Mediawet 2008 2.42 omroepen genoemd) en het voldoen aan de gestelde criteria om een lid te laten meetellen. Ten tijde van de evaluatie (2008) was al duidelijk dat de nieuwe Mediawet 2008 een glijdende schaal zou introduceren, waardoor ieder lidmaatschap gewicht in de schaal zou leggen voor de toedeling van zowel zendtijd als financiële middelen. In 2008 waren de omroepen er niet gerust op dat het Commissariaat bij de eerstvolgende ledentelling in 2009 tijdig, helder en volledig zou communiceren over de procedure en het tijdpad van de nieuwe ledentelling.
Het Commissariaat heeft zich deze kritiek aangetrokken. Op 22 juli 2008 publiceerde het Commissariaat een schrijven over de procedure ledentelling 2009. Daarin werden de planning en de procedure van de telling uiteengezet. Het Commissariaat organiseerde vooraf

voorlichtingsbijeenkomsten over de opzet van de ledentelling. De aansluiting met de GBA-gegevens was goed geregeld. ‘Van alle omroepverenigingen moest worden nagegaan of hun leden voldeden aan de wettelijke eis dat zij minstens 16 jaar oud zijn, in Nederland woonachtig en de minimumcontributie van € 5,72 aan de vereniging hebben betaald. Uit de ledenbestanden van de aanvragers is een aselecte maar representatieve steekproef getrokken van 500 of 100 leden. In de gemeentelijke basisadministratie is vervolgens nagegaan of deze leden te traceren waren en of zij aan de twee eerstgenoemde wettelijke eisen voldeden. In de financiële administratie van de omroepverenigingen is vervolgens gecontroleerd of de contributie betaald is. Het Commissariaat heeft zich bij de uitvoering van de ledentelling laten bijstaan door accountantskantoor Grant Thornton’[7]. Volgens het Commissariaat is de ledentelling goed verlopen en zijn er geen klachten ontvangen van de omroepverenigingen.

Toezicht op ledenwervingsacties

In het kader van de ledentelling zijn ook de ledenwervingsacties van belang. Het Commissariaat volgt deze acties nauwlettend en legt daarbij de focus op de oproepen die in de media werden gedaan om mensen aan te zetten lid te worden en op de op geld waardeerbare voordelen die aan nieuwe leden werden verstrekt. Het Commissariaat heeft de omroepenverenigingen uitgelegd wat wel en niet geoorloofd is bij ledenwerving. Door omroepenverenigingen weggegeven cadeaus moeten voldoen aan twee fundamentele eisen: een cadeau moet een relatie hebben met de omroep (bijvoorbeeld met een programma van die omroep) en de inkoopprijs mag niet hoger zijn dan het minimumbedrag voor het lidmaatschap (€ 5,72 per jaar).

De controle van de ledenwerving leidde ertoe dat omroepvereniging LLink een boete van € 107.500 kreeg opgelegd. De omroep ging in zee met een derde partij die voor het leveren van haar diensten onevenredig werd bevoordeeld, zodat het dienstbaarheidsverbod werd overtreden. Bovendien leidde de overeenkomst tot een aanzienlijke schuld van LLiNK aan de contractpartner, zodat de omroep voor haar voortbestaan feitelijk afhankelijk werd van een derde.

7.6 Zendtijdtoewijzing artikel 2.42 omroepen

‘Het Commissariaat heeft de discretionaire bevoegdheid om kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag aan te wijzen voor de verzorging van media-aanbod op landelijk niveau. Voor aanwijzing komen representatieve vertegenwoordigers van de zeven religieuze en geestelijke hoofdstromingen in ons land in aanmerking. Als hoofdstromingen onderscheidt het Commissariaat het Katholicisme, het Protestantisme, het Humanisme, het Jodendom, de Islam, het Hindoeïsme en het Boeddhisme. In december 2009 zijn de instellingen aangewezen die vanaf 1 september 2010 tot en met 31 december 2015 het media-aanbod mogen verzorgen. Voor het bepalen van de omvang van het aantal uren en de financiële middelen die het aanbod moeten bekostigen, hanteert het Commissariaat een systeem waarin voor de omvang van de achterban drie klassen worden onderscheiden.

De aanwijzing van een representatieve instelling voor de hoofdstroming Islam leverde, net als bij vorige aanwijzingsrondes, de nodige problemen op. Wederom diende zich een aantal nieuwe

Noot 7 Geciteerd uit Commissariaat voor de Media, Beschrijving van werkzaamheden en taakuitoefening in de jaren 2007-2011, p.27-28.

kandidaten aan om het media-aanbod te verzorgen. Eerder werd dit verzorgd door de Nederlandse Moslim Omroep, maar die ging failliet. Het Commissariaat koos uit de verschillende aanvragen voor de Stichting Moslimomroep Nederland (SMON), omdat het Commissariaat die het meest representatief achtte, ook voor de jongere generaties moslims in Nederland. Na de aanwijzing volgde een bezwaarprocedure, omdat andere aanvragers zich niet met de keuze van het Commissariaat konden verenigen. Deze bezwaren werden ongegrond verklaard'.
Het Commissariaat trok de aanwijzing van de SMON in 2010 weer in, omdat de partners die in de stichting samenwerkten, uiteengingen. De representativiteit was daardoor niet langer gewaarborgd. Ook deze beslissing leidde tot een juridische procedure, eerst bij de voorzieningenrechter en kort daarna bij de rechtbank Amsterdam. Deze oordeelde dat bij de aanwijzing onvoldoende was gemotiveerd waarom de SMON wel en haar tegenstrever SMO niet voldoende representatief was voor de betrokken doelgroep. Het Commissariaat heeft zich vervolgens ingespannen om SMON en SMO op één lijn te krijgen, om zo tot een aanvraag te komen waarbij zoveel mogelijk verschillende moslimorganisaties betrokken waren. De partijen waren op aandringen van het Commissariaat bereid de mogelijkheden van samenwerking te onderzoeken en zijn met begeleiding van een mediator met elkaar in gesprek gegaan.
In de tussentijd was er sinds het intrekken van de aanwijzing aan de SMON geen organisatie die het media-aanbod voor de Islam kon verzorgen. Omdat de moslimgemeenschap, die rond de één miljoen personen telt, wettelijk niet verstoken mag blijven van een eigen voorziening in het publieke bestel, heeft het Commissariaat de voor de Islam bestemde uren en financiële middelen ondergebracht bij de NTR'[8].

RKK en IKON ontvingen de zendtijdtoewijzing van het Commissariaat erg laat (op 30 of 31 december 2009). De begrotingen van de omroepen waren al in november 2009 vastgesteld. RKK en IKON verloren behoorlijk wat zendtijd, ten gunste van het Humanistische Verbond (HV). Dat terwijl volgens RKK en IKON de achterban van de Humanistische Omroep moeilijk vast te stellen zou zijn, terwijl die van RKK en IKON wel goed bepaalbaar zou zijn. De toewijzing heeft daardoor in de ogen van RKK en IKON iets willekeurigs.
De vermindering van zendtijd en daardoor ook een korting op de toegewezen middelen leidden tot gedwongen ontslagen. Dat maakte de late toewijzing onverteerbaar voor RKK en IKON.

De VKZ daarentegen heeft een veel positiever oordeel over de zendtijdtoewijzing door het Commissariaat. De VKZ geeft aan dat het Commissariaat een inschatting heeft gemaakt hoe de godsdienstige hoofdstromingen zich getalsmatig tot elkaar verhouden. Het door het Commissariaat vastgestelde beleid is door de rechter getoetst en rechtmatig bevonden. De VKZ beoordeelt de werkwijze van het Commissariaat in deze zorgvuldig en toekomstbestendig. Eveneens beoordeelt de VKZ de door het Commissariaat toegepaste systematiek en werkwijze als adequaat.

Het Commissariaat geeft aan dat het op 29 december 2009 het besluit heeft genomen inzake de zendtijdtoewijzing aan de 2.42-omroepen. Op grond van artikel 4, eerste lid, van de Mediaregeling 2008 dient het Commissariaat uiterlijk op 31 december van het kalenderjaar waarin de aanvraag is ingediend te beslissen. Vanwege de onderlinge samenhang van de besluiten (er was een vaste

Noot 8 Ontleend aan Commissariaat voor de Media, Beschrijving van werkzaamheden en taakuitoefening in de jaren 2007-2011, p.33-34.

hoeveelheid uren te verdelen over de zeven hoofdstromingen) was het niet mogelijk om de besluiten op de aanvragen van RKK en VKZ op een eerder tijdstip te nemen.

Het HV heeft in de aanvraagprocedure een achterbanonderzoek gepresenteerd dat is uitgevoerd door bureau Motivaction. De uitkomst van dit onderzoek leidde tot de conclusie dat de achterban van het HV uit meer dan 500.000 personen bestond zodat indeling in grootteklasse B met bijbehorende stijging van het aantal toe te wijzen uren gerechtvaardigd was. Omdat de totale beschikbare hoeveelheid uren niet werd uitgebreid moest noodgedwongen de promotie van het HV ten koste gaan van de overige 2.42 instellingen. Het beleid van het Commissariaat zoals vastgelegd in de Beleidslijn is meerdere malen door de Raad van State beoordeeld en niet onjuist of onredelijk is bevonden.

7.7 Zendtijdtoewijzing commerciële omroepen

Instellingen die op commerciële basis via een omroepdienst media-aanbod willen verspreiden, hebben daarvoor toestemming nodig van het Commissariaat. Deze toestemmingverlening vergroot de toegankelijkheid tot het media-aanbod voor het publiek. De toestemmingen hebben een geldigheidsduur van vijf jaar. Toestemming wordt alleen geweigerd als zich een of meer van de limitatief in de Mediawet opgesomde weigeringsgronden voordoen. Daarnaast moet worden nagegaan of de aanvragen voldoen aan de jurisdictiecriteria van de Europese richtlijn, die uitgaat van het ‘land van herkomst’- principe: instellingen moeten daadwerkelijk in Nederland gevestigd zijn en de redactionele besluitvorming moet in ons land plaatsvinden[9].

Toestemmingen commerciële omroepen	2007	2008	2009	2010	2011
Radio	182[10]	178[11]	180	164	102
Televisie	194	206	115	209	
Kabelkrant	97	113	208	99	

De aanvragen voor een toestemming hebben niet alleen betrekking op programma’s die in Nederland worden verspreid. Het komt voor dat aanvragers van een Nederlandse toestemming voornemens zijn een programma te verzorgen dat volledig op het buitenland is gericht. Het gaat bij dergelijke aanvragen niet zelden om exploitanten van zogeheten *adult channels*, die hun activiteiten vanuit ons land ontplooien. Over deze zenders ontvangt het Commissariaat met enige regelmaat klachten vanuit het buitenland. Aangezien ook in het buitenland een gelijk speelveld moet worden bevorderd voor aanbieders van vergelijkbare programma’s, wordt door het Commissariaat in die gevallen een locatieonderzoek uitgevoerd[12].

De commerciële omroepen zijn tevreden over de zendtijdtoewijzing door het Commissariaat.

Noot 9 Ontleend aan Commissariaat voor de Media, Beschrijving van werkzaamheden en taakuitoefening in de jaren 2007-2011, p.10.
Noot 10 Exclusief 25 abonneeomroepen.
Noot 11 Exclusief 33 abonneeomroepen.
Noot 12 Geciteerd uit Commissariaat voor de Media, Beschrijving van werkzaamheden en taakuitoefening in de jaren 2007-2011, p.10.

7.8 Toestemming evenementenzenders

Op grond van artikel 82c, lid 2, van de Mediawet kan het Commissariaat aan natuurlijke of rechtspersonen toestemming verlenen door middel van een omroepzender (dus via de ether) een radioprogramma voor een bijzonder doel uit te zenden dat een beperkt bereik heeft of van beperkte duur is. Voor het gebruik van frequentieruimte moet vervolgens een vergunning worden aangevraagd bij het Agentschap Telecom van het Ministerie van Economische Zaken. De zenders die voor bijzondere doelen worden ingezet, worden aangeduid als evenementenzenders. Het Commissariaat hanteert het beleid dat het bijzondere doel betrekking moet hebben op het ter plekke verslag doen van of het ondersteunend zijn aan een evenement dat een relatie heeft met het beperkte uitzendgebied. Er is sprake van een evenement als het gaat om een culturele manifestatie, sportwedstrijd, beurs of een soortgelijke gebeurtenis, waarbij publiek aanwezig is en die niet afhankelijk is van de vraag of er via de ether aandacht aan wordt besteed[13].

Toestemmingen evenementenzenders	2007	2008	2009	2010	2011
Aantal toewijzingen	65	61	85	101	99
Aantal afwijzingen	5	2	0	0	0

7.9 Commerciële mediadiensten op aanvraag

Door de implementatie in de Nederlandse wetgeving van de Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten zijn bepaalde commerciële mediadiensten onder het toezicht van het Commissariaat komen te vallen. Het gaat voornamelijk om via internet aangeboden Videodiensten. Voor de diensten geldt een registratieplicht en een verlicht media wettelijk regime, onder meer bedoeld om te voorkomen dat oneerlijke concurrentie ontstaat tussen aanbieders van traditionele televisiediensten en deze nieuwe diensten. Aanbieders die op verschillende platforms met elkaar concurreren, moeten immers aan dezelfde regels voldoen.

Het Commissariaat heeft op basis van de wettelijke kaders beleidsregels ontwikkeld met daarin vijf criteria, waaraan voldaan moet worden om als commerciële mediadienst op aanvraag gekwalificeerd te worden. Per 1 november 2011 traden de ‘Beleidsregels classificatie commerciële mediadiensten op aanvraag 2011’ in werking.

De verwachting is dat het aanbod aan commerciële mediadiensten op aanvraag een hoge vlucht kan nemen. Dat zou gepaard kunnen gaan met een (aanmerkelijke) taakverzwaring voor het Commissariaat.

Noot 13 Ontleend aan Commissariaat voor de Media, Jaarverslag 2007, p.60.

8 Toezicht op naleving van regels door mediadiensten

8.1 Verschuiving in het toezicht

In de evaluatieperiode trad een belangrijke verschuiving op in het toezicht door het commissariaat. In zijn zelfevaluatie omschrijft het commissariaat dit als volgt:

'In de eerste jaren waarover deze evaluatie zich uitstrekt, werd het toezicht op het media-aanbod, destijds programmatoezicht genoemd, nog steekproefsgewijs uitgevoerd op basis van een risicoanalyse. Het programmatoezicht concentreerde zich op de naleving van reclame- en sponsorregels en het dienstbaarheidsverbod voor de publieke omroep en bestond hoofdzakelijk uit controleren wat er op het scherm gebeurde. Daarbij konden veranderde of nieuwe programmaformules, nieuwe presentatoren, sponsorconcepten, evenementen en klachten aanleiding zijn voor nadere controle. Deze wijze van toezicht bracht echter lang niet alles aan het licht. Om die reden heeft het Commissariaat de focus verlegd naar wat achter de schermen plaatsvindt. Door eerder de dialoog aan te gaan, gesprekken te voeren en contracten op te vragen en te beoordelen, is het mogelijk om programmaformats, contractuele afspraken en geldstromen in onderlinge samenhang te bekijken. Daarnaast voert het Commissariaat in toenemende mate thematische onderzoeken uit'[14].

Voorbeeld van een thematisch onderzoek[15].

'Een voorbeeld van thematisch onderzoek is het in 2008 uitgevoerde onderzoek naar de financiering van medische programma's die door verschillende publieke omroepen werden uitgezonden. De keuze viel op medische programma's, omdat juist daar veel waarde gehecht dient te worden aan journalistieke onafhankelijkheid. Waar het hun gezondheid betreft, moeten consumenten er zonder meer op kunnen vertrouwen dat zij onafhankelijke, objectieve informatie ontvangen. Uit het onderzoek kwam naar voren dat in enkele gevallen sponsorregels werden overtreden. Van de elf medische programma's die bij het onderzoek betrokken waren, hadden drie bijdragen ontvangen van particuliere ondernemingen, terwijl dat niet is toegestaan. De overige programma's ontvingen toegestane bijdragen van niet particuliere ondernemingen zoals goede doelen. Dat is toegestaan, doch de financiële middelen werden door de farmaceutische industrie aan de goede doelen ter beschikking gesteld onder de voorwaarde dat ze voor medische programma's aangewend zouden worden. In een dergelijke constructie kwam naar het oordeel van het Commissariaat de redactionele onafhankelijkheid onder druk te staan. De NPO en de betrokken omroepen zijn ontboden voor een gesprek, dat heeft bijgedragen aan verbetering van de financieringspraktijk. In één geval is naderhand handhavend opgetreden: de EO heeft voor niet toegestane reclame-uitingen en sponsoring van de programmaserie *Op uw gezondheid* een boete gekregen van € 50.000'.

Noot 14 Geciteerd uit Commissariaat voor de Media, Beschrijving van werkzaamheden en taakuitoefening in de jaren 2007-2011, p.12.
Noot 15 Geciteerd uit Commissariaat voor de Media, Beschrijving van werkzaamheden en taakuitoefening in de jaren 2007-2011, p.12-13.

8.2 Omroepen waarop toezicht wordt uitgeoefend

Het Commissariaat hield in 2011 toezicht op 823 omroepen. In het laatste jaar van de vorige evaluatieperiode (2006) waren er dat nog maar 501, een toename met ruim 64%.

Zenders onder toezicht van het Commissariaat

		2007	2008	2009	2010	2011
TV-publiek						
	Landelijk	3	3	3	3	3
	Regionaal	13	13	13	13	13
	Lokaal	87	86	86	86	85
TV-commercieel						
	Landelijk	91	93	93	96	98
	Niet-landelijk	61	60	64	64	69
	Op het buitenland gericht	98	96	98	101	103
Radio-publiek						
	Landelijk	7	7	7	7	7
	Regionaal	13	13	13	13	13
	Lokaal	292	285	286	287	285
Radio-commercieel						
	Landelijk	72	73	73	76	79
	Niet-landelijk	65	61	64	64	68
	Op het buitenland gericht	0	0	0	0	0

8.3 Verscherpt toezicht

‘Bij het verlenen van een voorlopige erkenning aan aspirant-omroepen WNL en PowNed heeft de minister van OCW het Commissariaat gevraagd om de relatie met de oprichters van de omroepen extra kritisch te volgen. WNL is opgericht door de Telegraaf Mediagroep en PowNed door de website GeenStijl, die in handen is van de Telegraaf Mediagroep. De banden met de oprichters vormden reden tot zorg over de onafhankelijkheid van het programmabeleid van beide omroepen. Vraag was of de onafhankelijkheid voldoende gewaarborgd zou zijn en of samenwerking met derden zou voldoen aan de regels voor cross mediale samenwerking, het nevenactiviteitenregime en het verbod op dienstbaarheid’. Bij verscherpt toezicht ‘is het media-aanbod gemonitord, evenals de berichtgeving over de omroepen in de pers. Door het voeren van gesprekken, met de omroepen zelf en met overige betrokkenen, en door het opvragen en bestuderen van financiële rapportages, contracten en offertes voor samenwerking met derden, heeft het Commissariaat een zo objectief en volledig mogelijk beeld verkregen van de onderlinge banden, aanbestedingsprocedures en geldstromen. In 2012 zal over het verscherpte toezicht worden gerapporteerd aan de minister’.
‘Het verzoek van de minister om verscherpt toezicht uit te oefenen, gold ook ten aanzien van de TROS, daar deze omroep in de vorige erkenningsperiode diverse malen de Mediawet had overtreden. Bij de verlening van de nieuwe erkenning had de TROS toegezegd maatregelen te treffen die verdere overtredingen zouden voorkomen. Ook sprak de TROS toen de intentie uit om het contact met het Commissariaat te intensiveren. In de rapportage die in het najaar van 2011 werd uitgebracht, stelde het Commissariaat vast dat er sinds de aanvang van de nieuwe erkenning

- en verschillende norm overdragende gesprekken op diverse niveaus - geen ernstige overtredingen van de Mediawet meer zijn geconstateerd'[16].

8.4 Sancties

Ondanks het toenemend aantal omroepen waarop het Commissariaat toeziet, daalde in vergelijking met de vorige evaluatieperiode het aantal sancties. Dat kan gezien worden als een aanwijzing dat het toezicht van het Commissariaat effectiever is geworden en de lijn van voorlichten en betrekken van omroep, het meedenken met omroepen en het consulteren van het Commissariaat door omroepen werkt. In onderstaande tabel is het aantal door het Commissariaat in de evaluatieperiode opgelegde sancties wegens het overtreden van regels opgenomen.

Aantallen door het Commissariaat opgelegde sancties

	2007	2008	2009	2010	2011
Landelijke publieke omroep	4	6	7	2	7
Regionale publieke omroepen	8	-	-	-	-
Lokale publieke omroepen	1	4	-	1	3
Commerciële omroepen	5	2	12	1	-
Kabelexploitanten	-	-	-	-	-
Totaal sancties	18	12	19	4	10

Het aantal sancties mag dan beperkt zijn, er worden wel bij overtredingen hoge boetes opgelegd. Volgens het Commissariaat vloeien deze niet voort uit het beginsel van 'high trust, high penalty, maar door de (reeds vele jaren bestaande) Beleidslijn Sanctiemaatregelen. Deze bevat een transparant systeem aan de hand waarvan de hoogte van een boete wordt vastgesteld. Overtreders kunnen bij wijze van spreken van tevoren berekenen welke boete zij kunnen verwachten. Als het gaat om de hoogte van boetes geeft Het Commissariaat aan dat niet uit het oog mag worden verloren dat er grote bedragen omgaan in reclame, terwijl de boetes die het Commissariaat oplegt vergeleken met door andere toezichthouders als ACM of AFM opgelegde boetes over het algemeen een stuk lager uitvallen.

We geven hier enkele voorbeelden van boetes die door omroepen als hoog zouden kunnen worden ervaren. Het Commissariaat bestrafte de NPO en SBS voor overtreding van de regel dat per uur maximaal 12 minuten tv-reclame mag worden uitgezonden met boetes van € 117.500. Wegens het ontbreken van het vereiste onderscheid tussen programma-inhoud en reclame kreeg TV10 B.V. een boete van € 80.000. De STER overtrad de media wettelijke bepaling dat reclame voor alcoholhoudende dranken niet mag worden uitgezonden voor 21.00 uur en kreeg een boete opgelegd van € 50.000.

Noot 16 Geciteerd uit Commissariaat voor de Media, Beschrijving van werkzaamheden en taakuitoefening in de jaren 2007-2011, p.13-14.

8.5 Bezwaar en beroep

Tegen een opgelegde sanctie staan bezwaar en beroep open. Daar wordt spaarzaam gebruik van gemaakt, zoals uit onderstaande tabel blijkt. In de tabel zijn alleen de bezwaar- en beroepsprocedures vermeld die betrekking hadden op sanctiebesluiten. Daarbuiten heeft het Commissariaat op veel andere terreinen bezwaarschriften behandeld (bezwaren tegen het niet verlenen van een vergunning, het niet toestaan van een nevenactiviteit, beslissingen tot het betalen van toezichtkosten etc.).

Bezwaar en beroepsprocedures

	2007	2008	2009	2010	2011
Totaal sancties	18	12	19	4	10
Aantal beslissingen op bezwaar	-	5	3	1	1
Uitspraken in beroep	0	0	0	0	2
• waarvan niet-ontvankelijk	0	0	0	0	0
• waarvan ongegrond	0	0	0	0	2
• waarvan gegrond	0	0	0	0	0
• waarvan toegewezen voorlopige voorzieningen	0	0	0	0	0
Uitspraken in hoger beroep	0	0	0	0	1
• waarvan ongegrond	0	0	0	0	1
• waarvan gegrond	0	0	0	0	0

In vergelijking met de vorige evaluatieperiode daalde niet alleen het aantal sancties sterk (63 tegen 142), ook het aantal bezwaarschriften liep sterk terug (10 tegen 112). Dat laatste zou volgens DSP-groep kunnen betekenen dat de nieuwe wijze van toezicht en handhaving (voorlichten en in de regel eerst waarschuwen om verdere overtredingen te voorkomen) ertoe leidt dat sancties eerder als 'terecht' worden ervaren.

8.6 Beoordeling van het toezicht door stakeholders

OLON

Als vertegenwoordiger van de lokale omroepen geeft OLON aan dat het Commissariaat te weinig de ICE-normen handhaaft: lokale omroepen moeten minstens 50% van hun zendtijd besteden aan Informatie, Cultuur en Educatie. Het is algemeen bekend dat veel lokale omroepen vanwege hun beperkte schaal niet kunnen voldoen aan de ICE-normen. Het Commissariaat merkt daarover in zijn jaarverslag 2007 het volgende op: 'Om het lokale karakter van de programmering te waarborgen, is in de Mediawet opgenomen dat lokale omroepen ten minste de helft van hun zendtijd moeten besteden aan programmaonderdelen van informatieve, culturele en educatieve aard die in het bijzonder betrekking hebben op het gebied waarvoor de zendtijd is toegewezen. Eigenlijk al sinds de introductie van dit voorschrift moet het Commissariaat vaststellen dat het meer uitzondering dan regel is dat de lokale omroepen aan deze wettelijke verplichting voldoen, zeker als het gaat om de radioprogrammering. Ondanks intensieve voorlichting en het opleggen van boetes is weinig verbetering waar te nemen. Het Commissariaat is van mening dat het tijd is onder ogen te zien dat het programmavoorschrift in de huidige vorm niet realistisch is. Om die reden zou bijvoorbeeld eens kritisch gekeken kunnen worden naar het percentage dat in de wet is

opgenomen. Aan de minister van OCW is meegedeeld dat het Commissariaat bereid is nadere voorstellen te doen voor aanpassing van de ICE-norm'.
De minister heeft de ICE-norm echter niet aangepast en ook de Tweede Kamer voelde hier niet voor. OCW snapt dat het voor kleine lokale omroepen moeilijk is te voldoen aan de ICE-normen, maar deze normen zijn wel het bestaansrecht van de lokale publieke omroep. Als je niet aan de normen voldoet, wat is dan nog de publieke legitimatie van de lokale omroepen?
OLON neemt een ambivalente houding aan waar het gaat om het beperkt handhaven van de ICE-normen door lokale omroepen: enerzijds is men er gelukkig mee, want onverkort handhaven zou ertoe leiden dat een groot aantal lokale omroepen zou verdwijnen. Maar anderzijds betreurt OLON de beperkte handhaving, want dat leidt niet tot sturing op kwaliteit en maatschappelijke meerwaarde. Om die kwaliteit en maatschappelijke meerwaarde te realiseren streeft OLON naar schaalvergroting: van lokale omroep naar streekomroep, hetgeen zou leiden tot meer mogelijkheden te voldoen aan de ICE-normen.

Het Commissariaat erkent dat het probleem van het niet voldoen aan de ICE-normen aan het einde van de evaluatieperiode (en ook nog anno 2013) bestaat. In het verleden heeft het Commissariaat regelmatig sancties opgelegd, maar die leidden niet tot verhoging van het ICE-percentage. Dat is ook niet verwonderlijk want het heeft eerder te maken met onmacht dan met onwil. Langs drie wegen heeft het Commissariaat getracht tot een oplossing te komen:

1. Met OCW is nagedacht over oplossingen. Bijvoorbeeld het introduceren van een glijdende schaal: hoe groter omroep, hoe hoger het verplichte ICE-percentage. Dat veronderstelt een wetswijziging en is een zaak van de lange adem, mede vanwege het principiële karakter van de ICE-normen.
2. Naar omroepen duidelijk communiceren wat het Commissariaat van ze verwacht door een regionale roadshow voor lokale omroepen en een brochure.
3. Het Commissariaat staat in beginsel positief ten opzichte van het streven van OLON te komen tot schaalvergroting. Maar de Mediawet maakt dit er niet eenvoudiger op, omdat de wet bepaalt dat de vergunning moet worden verleend aan 'het meest lokale initiatief'. Het Commissariaat probeert mee te denken in de richting van schaalvergroting maar weet zich gebonden aan de wet. Het Commissariaat geeft lokale omroepen met het oog op opschalingen die nu plaatsvinden even de tijd om aan de normen te voldoen, maar zal uiteindelijk weer stringenter moeten handhaven.

In zijn algemeenheid geeft OLON een neutrale tot slechte beoordeling waar het gaat om het toezicht van het Commissariaat op het naleven van regels. De score op zorgvuldigheid en tijdigheid is zeer slecht en die op responsiviteit en proportionaliteit is slecht. Het gaat lokale omroepen volgens OLON vooral om (het gebrek aan) voorspelbaarheid van wel of niet handhaven en bureaucratische procedures.

ROOS

ROOS heeft een positieve waardering voor het toezicht van het Commissariaat. Met name scoort het Commissariaat heel goed waar het gaat om responsiviteit, redelijkheid en rechtmatigheid.

Landelijke publieke omroepen

De landelijke publieke omroepen hebben een gemengd oordeel over het toezicht van het Commissariaat. Op het aspect rechtmatigheid is het oordeel over het algemeen positief, maar op de aspecten consistentie en voorspelbaarheid, zorgvuldigheid en tijdigheid en proportionaliteit komen veel negatieve beoordelingen. Uit de toelichting blijkt vooral dat hoge boetes voor relatief kleine overtredingen als disproportioneel worden ervaren.

Landelijke commerciële omroepen

In zijn algemeenheid zijn de landelijke commerciële omroepen tevreden over het toezicht op maat van het commissariaat. Opleggen van sancties is bij incidenten niet aan de orde. Als het Commissariaat bespeurt dat er iets niet goed gaat wordt dat gemeld bij de omroep. Die heeft gelegenheid om na te gaan wat er mis is gegaan en kan dat herstellen. Een omroep krijgt daardoor ook beter inzicht in waar het probleem zit. Bij overtreding wordt volgens de commerciële omroepen onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele overtredingen en opzettelijke overtredingen en ongelukjes.

Het gewijzigde toezicht leidt tot een betere verhouding tussen de commerciële omroepen en het Commissariaat. Bovendien heeft men de indruk dat toezicht op maat effectiever is, omdat er minder wordt overtreden. Er wordt ook minder geprocedeerd.
De regels rond sponsoring zijn volgens de commerciële omroepen helderder geworden. De Mediawet heeft hier liberalisering gebracht. Na consultatie van het veld heeft het Commissariaat beleidsregels opgesteld. Heel goed is dat er een helder onderscheid wordt gemaakt tussen sponsoring en product placement.

Wel plaatsen de commerciële omroepen de volgende kritische kanttekeningen bij het toezicht:

- Soms is het Commissariaat te streng bij het implementeren van regels.
- Het Commissariaat is niet altijd tijdig: het kan vier tot vijf maanden na een overtreding duren voordat een omroep hierover met het Commissariaat te maken krijgt.
- Boetes van het Commissariaat worden soms als ´hoog´ ervaren.

9 Toetsing van nevenactiviteiten

9.1 Inleiding

De Mediawet 2008 kent een gesloten stelsel, waarbij de volgende activiteiten van publieke mediadiensten worden onderscheiden:

- uitvoering van de publieke mediaopdracht;
- nevenactiviteiten;
- verenigingsactiviteiten.

Nevenactiviteiten zijn activiteiten, directe of indirecte deelnemingen in rechtspersonen daaronder begrepen, die niet rechtstreeks verband houden met of ten dienst staan van de uitvoering van de publieke media-opdracht, met uitzondering van verenigingsactiviteiten.

9.2 Nevenactiviteiten algemeen

Door de invoering van de Mediawet 2008 is het onderscheid tussen hoofd- en neventaken vervallen. Internetactiviteiten en themakanalen worden nu als vanzelfsprekende onderdelen van de publieke mediaopdracht beschouwd en hoeven voortaan niet meer afzonderlijk getoetst te worden. De toets op toelaatbaarheid van het verrichten van nevenactiviteiten blijft bestaan, maar wordt anders dan voorheen uitgevoerd voordat de omroep met de activiteit begint. De meldingsplicht geldt voor alle nevenactiviteiten, dus ook voor de activiteiten waar voorheen generieke ontheffingen voor waren verleend. Voor aanmelding en toetsing zijn de nevenactiviteiten met ingang van 2009 naar hun aard ingedeeld in dertien clusters. Voorbeelden van clusters zijn:

- Verkopen van vastleggingen.
- Verkopen van producten van derden via een webwinkel.
- Verhuur van personeel of expertise op bepaald gebied.
- Uitgeven van bladen.

Het Commissariaat toetst nevenactiviteiten op drie criteria:

1. *De relatietoets*: een nevenactiviteit houdt verband met of staat ten dienste van de verwezenlijking van de publieke media-opdracht en is direct gerelateerd aan het media-aanbod van de publieke omroep.
2. *Marktconformiteit*. Marktconform handelen betekent dat een publieke media-instelling marktconforme tarieven rekent voor producten of diensten die zij in het kader van nevenactiviteiten levert. Bij de toets op marktconformiteit wordt de verkoopprijs of de vergoeding als uitgangspunt genomen. Bij de beoordeling of de nevenactiviteit op marktconforme wijze wordt verricht, als bedoeld in artikel 2.132, derde lid, van de wet, wordt in ieder geval betrokken:
    - de verkoopprijs van de nevenactiviteit;
    - de kostprijs van de nevenactiviteit;
    - de markt die met de nevenactiviteit wordt betreden;

- het gebruik van marktgegevens voor de nevenactiviteit waarover de publieke media-instelling uit hoofde van haar taakstelling beschikt, waaronder het ledenbestand.

3 Kostendekkendheid. Een nevenactiviteit wordt ten minste als ‘kostendekkend’ aangemerkt indien:
   - een negatief resultaat van een bestaande nevenactiviteit, bij wijze van uitzondering, wordt gecompenseerd met de positieve financiële resultaten van één of meer andere nevenactiviteiten in het desbetreffende boekjaar; dan wel
   - aanloopverliezen bij de exploitatie van een nieuwe nevenactiviteit gedurende een periode van maximaal drie boekjaren gesaldeerd worden met de positieve financiële resultaten van één of meer andere nevenactiviteiten, onder de voorwaarde dat de publieke media-instelling bij nieuw te ondernemen nevenactiviteiten met prognoses en een toelichting daarbij aannemelijk maakt dat deze activiteit binnen drie jaar kostendekkend is.

De eerste melding in een van de 13 clusters wordt volledig getoetst. Vervolgmeldingen in dat cluster toetst het Commissariaat marginaal. Een uitzondering daarop vormt een aantal clusters, waaronder het in licentie geven van programma’s, het uitgeven van bladen en het deelnemen in een (andere) onderneming. Het Commissariaat zal deze nevenactiviteiten steeds volledig toetsen.

Het Commissariaat heeft beleidsregels geformuleerd zodat een ieder weet waar hij aan toe is. Soms treedt er vertraging op bij de behandeling van de aanvragen tot toestemming. Dat kan te maken hebben met het aanleveren van onvolledige informatie.

Het nieuwe wettelijke regime voor nevenactiviteiten heeft ertoe geleid dat vanaf 2009 beduidend meer nevenactiviteiten door de publieke media-instellingen zijn aangemeld. De beslissingstermijn van acht weken en de wens van omroepen snel te kunnen starten met hun voorgenomen activiteiten, betekent een aanmerkelijke werklastverhoging voor het Commissariaat.

Nevenactiviteiten van de landelijke publieke omroepen

Aantal gemelde nevenactiviteiten	2007	2008	2009	2010	2011
		30	111	377	226

De meeste nevenactiviteiten die bij het Commissariaat worden gemeld, doorstaan de toetsing. In de periode 2009 - 2011 is voor vijftien nevenactiviteiten geen toestemming verleend.
In 2011 werden 226 meldingen gedaan. Daarvan zijn er 204 beoordeeld, waarvan 145 vervolgmeldingen. Van de 59 overige meldingen werden er 56 goedgekeurd.

9.3 Publiek-private samenwerking als nevenactiviteit

Een bijzondere vorm van nevenactiviteiten heeft betrekking op publiek-private samenwerking tussen enerzijds een publieke omroep en anderzijds een mediabedrijf en/of een culturele instelling. Het Commissariaat heeft intensief voorlichting gegeven over publiek-private samenwerking en heeft daarover beleidsregels geformuleerd. Het Commissariaat wordt veelvuldig door initiators van publiek-private samenwerking benaderd en geconsulteerd.
Niet alle samenwerkingsverbanden worden als nevenactiviteit aangemerkt. Zo kan een publiek-private samenwerking deel uitmaken van de hoofdtaak van een publieke omroep. En als geen

sprake is van een hoofdtaak, maar uitwisseling van materiaal plaatsvindt op basis van gelijkwaardigheid, is geen sprake van een nevenactiviteit. Over de toelaatbaarheid van een gelijkwaardige samenwerking spreekt het Commissariaat zich uit in een bestuurlijk rechtsoordeel. Ook hier geldt dat geen publiek geld mag wegvloeien naar derden en dat eerlijke concurrentieverhoudingen in stand moeten blijven.
'Een publieke media-instelling die een publiek-private samenwerking in het kader van een nevenactiviteit meldt, moet bij het Commissariaat aannemelijk maken dat de inbreng van beide partijen gelijkwaardig is. Het Commissariaat toetst op twee zaken: gelijke zeggenschap en gelijke inbreng. Bij gelijke inbreng kijkt het Commissariaat naar alle vormen van inbreng, zowel van financiële, materiële, personele als van immateriële zaken. Indicatoren daarvoor zijn gelijke rechten, gelijke verdeling van kosten en opbrengsten (bijvoorbeeld van reclame en subsidies) en de inbreng van kennis, knowhow, menskracht en gelijke promotieverplichtingen. Een immateriële zaak kan bijvoorbeeld de waarde van een merknaam betreffen. De omroep zal in dat geval in de melding een inschatting moeten opnemen van de waarde van de betrokken merknaam'[17].

9.4 Beoordeling door stakeholders van de toetsing op nevenactiviteiten

De VPRO ervaart het toetsen van aanvragen van toestemming voor nevenactiviteiten als een welhaast administratieve regeling. Dat laatste wordt door het Commissariaat ontkend. De tijdbelasting die gepaard gaat met het afhandelen van een melding is heel verschillend. Afhankelijk van het type melding wordt er altijd volledig getoetst, of wordt alleen de eerste melding in het cluster volledig getoetst en de volgende meldingen marginaal. Sommige meldingen, zoals het op de markt willen brengen van dvd's, zijn tamelijk eenvoudig, terwijl andere, meer omvattende en complexere meldingen, juist weer veel tijd vergen van het Commissariaat, zoals de NOS die een jeugdblad op de markt wil brengen. In dit voorbeeld is een hoorzitting met belanghebbenden belegd.

Volgens de VPRO weten de omroepen waaraan een aanvraag moet voldoen en aanvragen worden dan ook in de regel gehonoreerd.
De NTR geeft aan dat het aanvragen en toetsen van nevenactiviteiten veel administratie met zich meebrengt, zowel voor de omroepen als het Commissariaat. De NTR heeft de indruk dat het Commissariaat niet aangesloten is bij het onderhandelingsproces dat de betrokken partijen hebben gevoerd. Als je als NTR streeft naar naamsbekendheid dan maak je andere deals dan wanneer je geld wilt binnenhalen. Het Commissariaat heeft een star beeld van hoe onderhandelingen dan verlopen. Het Commissariaat is echter - in het licht van de Europese regelgeving op het gebied van staatssteun - gehouden om bij toetsing van nevenactiviteiten steeds de marktconformiteit daarvan te toetsen. Uitsluitend wanneer een omroep (minimaal) een marktconform tarief rekent, kan het Commissariaat deze goedkeuren.

De landelijke publieke omroepen geven in zijn algemeenheid een overwegend neutrale tot positieve beoordeling van het toezicht door het Commissariaat op nevenactiviteiten. Alleen op het aspect van

Noot 17 Geciteerd uit Commissariaat voor de Media, Beschrijving van werkzaamheden en taakuitoefening in de jaren 2007-2011, p.26.

proportionaliteit geeft een aantal omroepen een negatief oordeel. Uit de toelichting blijkt onder meer dat omroepen veel gegevens moeten aanleveren.

ROOS is zonder meer zeer positief over het toezicht van het Commissariaat op nevenactiviteiten van de regionale publieke omroepen.
OLON geeft een voornamelijk neutrale waardering met twee uitschieters: een positieve waardering voor consistentie en voorspelbaarheid en een negatieve score voor tijdigheid.

9.5 Beoordeling stakeholders op de toetsing van publiek-private samenwerking

Waar het gaat om de toetsing van publiek-private samenwerking zijn de landelijke publieke omroepen niet steeds gelukkig met de opstelling van het Commissariaat. De VPRO noemt publiek-private samenwerking ‘een lastig dossier’. Er is politieke druk op de omroepen om meer geld uit de markt te halen en de omroepen willen dit zelf ook, maar dat vergt wel een verruiming van het regiem. Het Commissariaat toetst volgens de VPRO publiek-private samenwerking op het dienstbaarheidsverbod, oneigenlijke concurrentie en marktverstoring. Dit vanuit het beginsel van het gelijke speelveld, waarbij het Commissariaat wil voorkomen dat publiek geld wordt aangewend voor private activiteiten. Een aandachtspunt daarbij is de verplichte gelijke inbreng van de omroep en de private partner. Het is volgens de VPRO bijna niet hard te maken wat een gelijke inbreng is omdat het bestaat uit een conglomeraat van uiteenlopende activiteiten. De beleidsregels van het Commissariaat inzake publiek-private samenwerking beschrijven volgens de VPRO het speelveld maar geven de omroepen niet de gewenste ruimte. Samenwerking kan niet op natuurlijke wijze ontstaan, er moeten steeds gekunstelde constructies worden bedacht.
Volgens de NPO relateert het Commissariaat publiek-private samenwerking te veel aan nevenactiviteiten, terwijl die gaat om de verhouding in de keten tussen media, content en distributeurs. Als het gaat om het vraagstuk van de gelijkwaardige inbreng zegt het Commissariaat in de optiek van de NPO te snel dat je maar aan een paar zaken hoeft te voldoen.
De NTR heeft de indruk dat publiek-private samenwerking bedoeld was om buiten het regiem van nevenactiviteiten te vallen. Het vraagstuk van de gelijkwaardige inbreng speelt daarbij een prominente rol. De inbreng is moeilijk te waarderen. Als het geen publiek-private samenwerking blijkt te zijn, moet je weer voldoen aan de criteria voor nevenactiviteiten.

Het Commissariaat stelt dat gelijkwaardige inbreng van belang is omdat publiek geld ingezet moet worden waarvoor het bestemd is, en dat geen sprake mag zijn van bevoordeling van specifieke marktpartijen waarmee wordt samengewerkt. De gelijkwaardigheid van de inbreng van partijen zal dan ook moeten worden vastgesteld. Dat is volgens de landelijke publieke omroepen een heikel punt. Een inbreng van een partij kan heel complex zijn samengesteld en daardoor is het niet eenvoudig de waarde van de inbreng van partijen eenduidig te bepalen. Het Commissariaat merkt hierover op dat wanneer de inbreng van partijen complex is samengesteld, er vaak schriftelijk of mondeling contact met de betrokken omroep plaatsvindt zodat het Commissariaat zich daarvan aan goed beeld kan vormen alvorens te beslissen.

Het Commissariaat oordeelt dat de ene omroep beter onderhandelt dan de ander. Beter onderhandelen levert meer geld op en verkleint het risico dat publiek geld verkeerd wordt aangewend. Toezien op een gelijkwaardige inbreng vindt ook plaats om de belangen van

commerciële partijen te beschermen tegen oneerlijke concurrentie. Een commerciële partij kan bij de publiek-private samenwerking bevoordeeld worden omdat de partij ten onrechte publiek geld ontvangt.

10 Financieel toezicht op publieke mediadiensten

10.1 Financieel toezicht op landelijke publieke omroepen

10.1.1 Beschrijving van het financieel toezicht

Het financieel toezicht door het Commissariaat is primair gericht op de controle van de rechtmatige besteding van de gelden die aan de publieke omroepen ter beschikking worden gesteld. De controle vindt plaats aan de hand van de jaarrekeningen die de publieke omroepen bij het Commissariaat indienen. Gelet op de aanzienlijke omvang van de bijdrage uit publieke middelen en het relatief overzichtelijk aantal landelijke omroepen, beoordeelt het Commissariaat alle jaarrekeningen.

Net als bij het programmatoezicht gaat ook in het financiële toezicht meer aandacht uit naar contracten tussen omroepen en derden. Het Commissariaat wil meer inzicht krijgen in hoe producties tot stand komen, welke geldstromen daarmee gemoeid zijn, welke partijen erbij betrokken zijn en of er eventueel verborgen belangen een rol spelen.

Met ingang van 2011 is het Commissariaat afgestapt van het helemaal controleren van de jaarrekening van omroepen. Reden is dat de accountant van de omroepen al een controle op de cijfers uitvoert, hoewel deze accountant op een aantal punten niet controleert die voor het financieel toezicht van het Commissariaat wel van belang zijn, zoals de hoogte van de reserves. Een externe accountant van het Commissariaat verricht een review. Voorts wordt met een meer selectief financieel toezicht gehoor gegeven aan aanbevelingen dienaangaande van de Algemene Rekenkamer. De Rekenkamer maakte de volgende opmerkingen bij het financieel toezicht van het Commissariaat: het Commissariaat richt zich 'vooral op een generieke controle: het elk jaar analyseren en beoordelen van de jaarrekeningen (en aanvullende informatie) van alle omroepverenigingen aan de hand van een opgesteld werkprogramma. De aandacht voor meer specifieke controles, bijvoorbeeld door een bepaald thema bij enkele omroepen diepgaand te onderzoeken, is beperkt. Wij adviseren het Commissariaat een toezichtsvisie op te stellen en vast te leggen, waarin aandacht wordt besteed aan differentiatie in de generieke controle (niet alles bij alle omroepen onderzoeken) en de mogelijkheid wordt opgenomen om meer specifieke controles uit te voeren. Een risicoanalyse van het veld vormt een noodzakelijke onderbouwing van een dergelijke visie'[18].

Het Commissariaat stelt voor de financiële toetsing een protocol op dat bestaat uit een risicoanalyse en het jaarlijkse speerpuntenbeleid. De risicoanalyse kent vier hoofdpunten:

Noot 18 Algemene Rekenkamer, Publieke Omroep in beeld. Financiering, bedrijfsvoering en toezicht. Den Haag 2008, p.18.

de financiën van de omroepen, de organisatiestructuur, waaronder governance aspecten, de programma's en de activiteiten op internet. Op basis van objectieve meetpunten beoordeelt het Commissariaat de risico's op deze punten waarbij gradaties worden onderscheiden van zeer risicovol tot weinig/geen risico's. Het protocol zorgt ervoor dat de voornaamste aandachtspunten benoemd en getoetst worden. Het Commissariaat maakt een deel van de speerpunten vooraf bekend, het andere deel vloeit voort uit de risicoanalyse, zodat de omroepen hierop niet kunnen anticiperen.
Het Commissariaat verricht bij de landelijke omroepen eerst een analyse van de financiële verantwoording van het te toetsen boekjaar. Aan de hand van vooraf geformuleerde criteria worden de kengetallen gewaardeerd. Vervolgens worden conclusies van voorgaande jaren, bijvoorbeeld opmerkingen van de externe accountant in het accountantsverslag, gebruikt om gevoeligheden per omroep te bepalen. Ook wordt dan gekeken of aanwijzingen van het Commissariaat zijn opgevolgd.

Het Commissariaat houdt niet alleen financieel toezicht door het controleren van jaarrekeningen, maar gebruikt nu ook het instrument van thematisch toezicht. Voorbeelden daarvan zijn:

- *Onderzoek topinkomens*. In de jaarrekeningen dienen de omroepen op grond van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt) uitsluitsel te geven over de salarissen die binnen hun organisatie boven de WOPT-norm van € 181.000,- liggen.
- *Kosten externe adviseurs*. Staat het inschakelen van derden in een redelijke verhouding tot het beschikbare budget? De omroepen ontvangen immers een bijdrage uit publiek geld om media-aanbod te verzorgen en moeten zo efficiënt mogelijk werken.

Als de feiten daartoe aanleiding geven kan de toetsing op thema's leiden tot aanwijzingsbrieven.

10.1.2 Waardering van het financieel toezicht door de landelijke publieke omroepen

De omroepen waarderen het financieel toezicht van het Commissariaat gematigd positief. Zij ervaren niet dat het Commissariaat hier de omroepen 'in de nek hijgt'. Omroepen hebben over het algemeen de indruk dat financieel toezicht gelijk staat met het op hoofdlijnen nalopen van financiële gegevens op naleving van regels uit het financiële handboek. Het zou gaan om het formaliseren van een accountantscontrole. Er zou volgens de omroepen niet echt 'diepgaand' onderzoek plaatsvinden.
Een deel van de omroepen vindt echter dat het Commissariaat er nog onvoldoende in slaagt te vertrouwen op het werk van de onafhankelijke accountant. Daardoor worden controles herhaald. Het Commissariaat ontkent dit en stelt uit te gaan van vertrouwen in de accountant van de omroep. Daarbovenop controleert het Commissariaat alleen dat wat de Mediawet van hem verlangt. Om het vertrouwen in de accountants bevestigd te krijgen vinden bij omroepen periodiek reviews plaats.

NTR meldt dat in juni 2013 een aantal omroepen nog wacht op de review 2011 en geeft het Commissariaat om die reden een onvoldoende score waar het gaat om de tijdigheid van het financieel toezicht.

10.2 Financieel toezicht op regionale en lokale publieke omroepen

10.2.1 Beschrijving van het financieel toezicht op regionale en lokale publieke omroepen

Vanwege de relatief forse budgetten van de regionale omroepen oefent het Commissariaat een vergelijkbaar toezicht op deze omroepen uit als bij de landelijke publieke omroepen. Bij de lokale omroepen ligt dat anders, omdat daar veel kleinere bedragen in omgaan. In 2010 had 45,1% van de lokale omroepen een budget van € 0 - 30.000 en 34,3% een budget van € 30.001 – 70.000[19].
Om meer uniformiteit te bewerkstelligen in de verslaglegging is in februari 2009 het Handboek Financiële Verantwoording voor lokale omroepen vastgesteld.
Bij lokale omroepen ligt de focus van het financieel toezicht op de vermogenspositie en de liquiditeitspositie. Als een omroep in de gevarenzone zit, worden gemeenten daarover aangeschreven. Een enkele maal volgt dan overleg met een gemeente.

10.2.2 Waardering van het financieel toezicht door de publieke regionale en lokale omroepen

Over het algemeen waardeert ROOS het financieel toezicht op de regionale omroepen als goed tot zeer goed. Er is één negatieve score en wel op tijdigheid. Het Commissariaat verwacht dat omroepen steeds op heel korte termijn reageren op vragen waarna het gebruikelijk is dat het Commissariaat zelf ruim de tijd neemt voor het stellen van vragen en beantwoordings- en behandelingstermijnen.

De waardering door OLON als belangenorganisatie van het financieel toezicht op publieke lokale omroepen is meer geschakeerd. Positief wordt het financieel toezicht gewaardeerd op de aspecten transparantie en expliciteit, consistentie en voorspelbaarheid en rechtmatigheid. Een negatief oordeel wordt geveld op de aspecten responsiviteit en redelijkheid, terwijl de aspecten zorgvuldigheid en tijdigheid en proportionaliteit neutraal worden beoordeeld.

Noot 19 Van de Bunt Adviseurs, Sector onder de radar, Visitatieonderzoek en toekomstverkenning van de publieke lokale mediasector en de OLON, Amsterdam 2010.

11 Toezicht op het wettelijk minimumpakket van kabelexploitanten

11.1 Inleiding

‘Om te garanderen dat elk huishouden dat is aangesloten op de kabel een pluriform samengesteld basispakket van voldoende omvang kan ontvangen, voorziet de Mediawet in een systeem van consumenteninvloed. Sinds 1997 zijn er programmaraden die aan de kabelexploitanten advies uitbrengen over de samenstelling van het wettelijk minimumpakket, dat bestaat uit vijftien televisieprogramma’s en 25 radioprogramma’s. Kabelexploitanten mogen slechts om zwaarwegende redenen van het advies afwijken. Het Commissariaat, dat een pluriform media-aanbod hoog in het vaandel heeft staan, ziet erop toe dat de adviezen van de programmaraden worden nageleefd, zodat de toegankelijkheid tot een pluriform aanbod verzekerd is. Als programmaraden van mening zijn dat er onterecht wordt afgeweken van een advies, dan kunnen zij een handhavingsverzoek indienen bij het Commissariaat. Klachten over programma’s buiten het wettelijk minimumpakket moeten worden voorgelegd aan OPTA. Het Commissariaat heeft tijdens de evaluatieperiode elk jaar handhavingsverzoeken ontvangen’[20].

Aantal handhavingsverzoeken kabel	2007	2008	2009	2010	2011
	5	4	3	2	13

In vergelijking met de vorige evaluatieperiode (2003-2006) is het aantal handhavingsverzoeken vergelijkbaar: 23 tegen 27. Opmerkelijk in bovenstaande tabel is het grote aantal handhavingsverzoeken in 2011, waar zich vanaf 2007 een ontwikkeling voltrok waarbij het aantal verzoeken zeer laag was en daalde. ‘Dit is toe te schrijven aan een verschil van inzicht tussen programmaraden en kabelexploitant Ziggo, die het analoge zenderpakket wil afbouwen ten gunste van het digitale aanbod. Het Commissariaat heeft al deze handhavingsverzoeken afgewezen, omdat de adviezen van de programmaraden niet voldeden aan de wettelijke voorwaarden. Het Commissariaat volgde, zoals hij daartoe op grond van de Mediawet gehouden is, de redenering van de Rechtbank Groningen in haar uitspraak van 28 februari 2011, waarin gesteld werd dat een advies van een programmaraad draagkrachtig moest zijn gemotiveerd. Ook mochten de programmaraden in hun advisering niet anticiperen op omvang en invulling van het boven het wettelijk minimumpakket gelegen gedeelte van het analoge pakket door Ziggo. Tevens bleek uit de genoemde uitspraak dat opname van Nederlandstalig programma-aanbod van commerciële media-instellingen in het wettelijk minimumpakket onmisbaar was voor de pluriforme samenstelling

Noot 20 Ontleend aan Commissariaat voor de Media, Beschrijving van werkzaamheden en taakuitoefening in de jaren 2007-2011, p.22-23.

daarvan'[21]. Overigens werd in hoger beroep op 11 april 2012 door de Raad van State de uitspraak van de Rechtbank Groningen vernietigd.

11.2 Beoordeling van toezicht van Commissariaat op wettelijk minimumpakket kabelexploitanten

In het onderzoek van Ecorys over de evaluatieperiode 2003-2006 stond tamelijk ernstige kritiek op de wijze waarop het Commissariaat toezag op het wettelijk minimumpakket van kabelexploitanten: 'Ten aanzien van 'transparantie en expliciteit' en 'consistentie en voorspelbaarheid' komt uit de kring van betrokkenen (forse) kritiek. Opvallend daarbij is dat zowel van de kant van een grote kabelexploitant als van de kant van het steunpunt programmaraden Kabelraden.nl negatieve beoordelingen komen'[22]. Transparantie en expliciteit wordt voor dit taakgebied overwegend negatief beoordeeld. Het Commissariaat heeft een behoorlijk grote beleidsvrijheid en neemt die ruimte ook, maar zowel Ziggo als Kabelraden.nl. merken op dat het Commissariaat daarbij niet transparant is en het niet voorspelbaar is hoe een uitspraak gaat uitvallen. Redeneringen missen logica. Ook verdenken de geïnterviewden het Commissariaat van het hanteren van gelegenheidsargumentatie'[23].
Het is naar het oordeel van Ecorys wenselijk 'om door het actualiseren, aanscherpen en verduidelijken van de beleidsregels te streven naar verbetering'[24].

Wij hebben het Commissariaat gevraagd wat het in de evaluatieperiode 2007-2011 heeft gedaan om deze punten van kritiek weg te nemen. Het Commissariaat geeft aan zich niet in de kritiek te herkennen en heeft daarom ook geen stappen ondernomen om de kritiek weg te nemen:
'Het Commissariaat is van mening dat door de uitgebreide beschikkingenpraktijk en de gevormde jurisprudentie een duidelijk beleidskader is gecreëerd. Kabelexploitanten en programmaraden kunnen weten wat er van het Commissariaat te verwachten is. Verdenkingen van het gebruik van gelegenheidsargumentatie zijn naar het oordeel van het Commissariaat ongegrond. In de evaluatieperiode 2003-2006 was er meer onzekerheid onder meer doordat de jurisprudentie van rechtbanken en Raad van State toen niet eenduidig was. Gaandeweg is dat anders geworden, getuige bijvoorbeeld het feit dat het Commissariaat juist deze maand[25] wederom in het gelijk is gesteld door de rechtbank in een geschil over het niet opvolgen van een advies van een programmaraad'[26].

De beoordeling van het toezicht door het Commissariaat op het wettelijk minimumpakket van kabelexploitanten in de periode 2007-2011 is (wederom) zeer kritisch, zowel van de zijde van kabelexploitanten (i.c. Ziggo) als Kabelraden.nl. Ziggo is van mening dat het Commissariaat zich inzake handhavingsverzoeken (te) strikt houdt aan zijn beleidsregels zonder daarbij significante

Noot 21 Geciteerd uit Commissariaat voor de Media, Beschrijving van werkzaamheden en taakuitoefening in de jaren 2007-2011, p.23.
Noot 22 Ecorys,Evaluatie Commissariaat voor de Media, Rotterdam 2008, p. 71.
Noot 23 Idem, p. 69.
Noot 24 Idem, p. 71.
Noot 25 Bedoeld wordt juli 2013.
Noot 26 Schriftelijke reactie van het Commissariaat voor de Media op kritiekpunten uit het evaluatierapport 2003-2006, Hilversum, juli 2013.

ontwikkelingen[27] mee te nemen en zonder van de mogelijkheid gebruik te maken om de ‘zwaarwichtige redenen’ in de beleidsregels aan te vullen en/of te herzien. Kabelraden.nl is van mening dat het Commissariaat in de evaluatieperiode te weinig heeft gedaan om de adviezen van de programmaraden nageleefd te krijgen. Het Commissariaat doet een uitspraak maar gaat niet achter de uitvoering aan en kabelexploitanten starten vervolgens beroepsprocedures. Een ander punt is het feit dat sommige gemeenten in de evaluatieperiode geen programmaraad hadden of geen nieuwe leden benoemden. Het Commissariaat heeft er volgens Kableraden.nl onvoldoende op toegezien dat de wet gehandhaafd werd wat dit betreft, hetgeen de kabelexploitanten ruimte gaf om zelf het pakket samen te stellen of kabelraden kwetsbaar maakte bij beroepsprocedures. Waar voor 2011 het Commissariaat een langere zittingstermijn voor leden van programmaraden toestond, iets dat zeer gewenst was vanuit de programmaraden die afhankelijk zijn van gemeenten wat dat betreft, maakte het in 2011 een draai en stelde zich op het formele standpunt dat dit niet toegestaan was. Tenslotte heeft het Commissariaat geen oog gehad voor de vele klachten van burgers over de samenstelling van het pakket, zo meent Kabelraden.nl.

Zowel Kabelraden.nl als Ziggo vinden dat het Commissariaat dan wel toegankelijker is geworden, maar dat dit geen gevolgen heeft gehad voor de besluitvorming. Kabelraden.nl vindt dat het Commissariaat zich wat dat betreft steeds formeler is gaan opstellen, is gejuridiseerd. Zowel Kabelraden.nl als Ziggo zijn van mening dat het Commissariaat niet of nauwelijks inspanningen heeft verricht op gebied van voorlichting en deskundigheidbevordering van programmaraden.

Kabelraden.nl noemt nog dat het Commissariaat zich vaak niet aan zijn termijnen (ten aanzien van hoorzittingen en uitspraken) houdt en daar bovendien niet over communiceert. Daarnaast meldt Kabelraden.nl dat de administratie van Commissariaat regelmatig niet op orde blijkt, dat bijvoorbeeld handhavingsverzoeken en brieven kwijtraken. Ziggo maakt geen melding van deze punten.

Op veel aspecten beoordelen Ziggo en Kabelraden.nl het Commissariaat negatief: ‘transparantie en expliciteit’, ‘consistentie en voorspelbaarheid’, ‘zorgvuldigheid en tijdigheid’ en ‘proportionaliteit’. ‘Responsiviteit’ krijgt bij beide partijen een neutraal oordeel. ‘Rechtmatigheid’ krijgt bij kabelraden.nl een negatief oordeel, en bij Ziggo een neutraal oordeel. Wat betreft ‘redelijkheid’ is het precies andersom. Op geen enkel aspect krijgt het Commissariaat een positief oordeel.

Noot 27 Volgens Ziggo zijn de belangrijkste ontwikkelingen de voortschrijdende digitalisering en ‘de toenemende concurrentie (onder gelijktijdige afwezigheid van een level playing field; de mediawettelijke voorschriften met betrekking tot het wettelijk minimumpakket golden uitsluitend voor kabelexploitanten en niet voor andersoortige aanbieders).’

12 Monitor Mediaconcentraties

12.1 Inleiding

Sinds 2001 houdt het Commissariaat in zijn Mediamonitor de ontwikkelingen binnen de mediasector bij en analyseert deze. Doel daarvan is het onderkennen van ontwikkelingen die de pluriformiteit en onafhankelijkheid van informatievoorziening kunnen bedreigen. Jaarlijks volgt de monitor de ontwikkelingen op de gebruikersmarkten voor dagbladen, tijdschriften, radio, televisie en internet en worden de bijbehorende grote spelers gevolgd. Ook is er een focus op de nieuws- en opiniefunctie, waarbij pluriformiteit, onafhankelijkheid en gebruik van nieuwstitels worden gemonitord. De nadruk ligt daar op de opiniemacht. De jaarlijkse Mediamonitor gaat in op de belangrijkste mediaspelers, eigendomsverhoudingen en marktaandelen, het bereik van dagbladen, (opinie)tijdschriften, televisie en radio en de aanbieders van content op internet.

In 2007 is de Tijdelijke wet mediaconcentraties (Twm) van kracht geworden. Deze bepaalde dat ondernemingen door fusies een aandeel op de dagbladenmarkt konden hebben van maximaal 35 procent. Voor een onderneming die zich multimediaal wilde kunnen ontwikkelen, bepaalde de wet dat die maximaal 90 procent gezamenlijk marktaandeel mocht hebben in dagbladen, radio en televisie. Dit om een te grote concentratie van opiniemacht te voorkomen en zorg te dragen voor verscheidenheid en onafhankelijkheid van nieuws- en informatievoorziening.

In het kader van de Tijdelijke wet mediaconcentraties heeft het Commissariaat in de evaluatieperiode in totaal zes adviezen uitgebracht. Alle adviezen waren positief en hebben daarmee geen fusies of overnames in de weg gestaan. In 2010 heeft de minister van OCW besloten dat het algemene mededingingstoezicht door de NMa voldoende is, waarna de wetgever de Twm per 1 januari 2011 heeft ingetrokken. De minister heeft het commissariaat evenwel verzocht de Mediamonitor te continueren. Per 1 januari 2013 heeft de Mediamonitor door een wijziging van de Mediawet weer een wettelijke basis[28].

12.2 Waardering van de Mediamonitor door stakeholders

In oktober 2011 heeft het Commissariaat ´met een tiental experts nagedacht over de opzet van de huidige en toekomstige Monitor. Ook zijn belanghebbenden gevraagd om via een online enquête hun mening over het rapport, de onderzoeken en de website te geven. Zij gaven aan vooral het in één rapport bijeenbrengen van trends, ontwikkelingen bij mediabedrijven en resultaten van gebruiksonderzoeken als waardevol te zien. Een mogelijke verbetering zou zijn het opnieuw opnemen van de belangrijkste telecomaanbieders en kabel- en satellietexploitanten. Daarnaast zouden reeds uitgevoerde onderzoeken naar het brongebruik van nieuwstitels en de samenstelling van nieuwsredacties herhaald kunnen worden. Naar aanleiding van alle op- en aanmerkingen

Noot 28 Ontleend aan Commissariaat voor de Media, Beschrijving van werkzaamheden en taakuitoefening in de jaren 2007-2011, p.36.

hebben de distributeurs opnieuw een plek in het jaarlijks rapport gekregen en voldoet de aankomende onderzoekspublicatie aan de behoefte van dieper inzicht in het online media-aanbod´[29].

SBS en VCO ervaren de mediamonitor als zeer nuttig, de monitor biedt een goed overzicht van het – veranderende – medialandschap en de ontwikkelingen die daarin gaande zijn.

Noot 29 Ontleend aan Commissariaat voor de Media, Beschrijving van werkzaamheden en taakuitoefening in de jaren 2007-2011, p.37.

13 Verdiepingsdossiers

13.1 Vrijgeven van programmagegevens

13.1.1 Inleiding

In Nederland worden alle rtv-gidsen uitgegeven door omroepen. Zonder toestemming van de NPO, RTL en SBS kunnen nieuwe aanbieders deze markt niet betreden. In de wijze waarop de programmagegevens worden geëxploiteerd, speelt de NPO een centrale rol, die is vastgelegd in de Mediawet. De individuele omroepen stellen hun gegevens over de programmering ter beschikking aan de NPO, die ze allemaal bundelt. Vervolgens stelt NPO deze gegevens aan de omroepen ter beschikking, die daarmee hun gidsen samenstellen, en aan derde partijen die daartoe een overeenkomst hebben gesloten met de NPO.
Pogingen om de markt ook voor andere partijen te openen, hebben tot niets geleid. Online gidsen en elektronische programmagidsen laten van de belangrijkste zenders maar drie dagen gegevens zien. Ook is er op de markt voor metadatabanken in Nederland door een samenwerkingsovereenkomst tussen de NPO, RTL en SBS nog steeds maar één aanbieder actief. De Nederlandse consument heeft in vergelijking tot consumenten in omringde landen hierdoor minder keuzemogelijkheden.

In januari 2011 heeft de minister van OCW het Commissariaat de opdracht gegeven onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden van een zorgvuldige en evenwichtige beschikbaarstelling van de programmagegevens. Daarbij moest antwoord worden gegeven op de volgende vraagpunten:

1. Hoe de programmagegevens op een zorgvuldige en evenwichtige wijze beschikbaar gesteld kunnen worden.
2. Hoe dit kan worden vormgegeven op een zodanige wijze dat omroepen niet te veel schade lijden en marktpartijen voldoende ruimte krijgen voor de door hen gewenste exploitatie van programmagegevens.
3. Hoe verliezen van de omroepen beperkt kunnen worden door aanvullend flankerend beleid met betrekking tot de eigen exploitatie van de programmagegevens en de organisatie daarvan.
4. Wat in dat verband een realistische prijs is voor de beschikbaarstelling van de programmagegevens.
5. Welke wetswijzigingen hiervoor nodig zijn.

De opdracht van de minister aan het Commissariaat lag in het verlengde van het verlangen van het Kabinet Rutte-I om commerciële partijen de beschikking te geven over de programmagegevens. Het onderzoek van het Commissariaat was onderdeel van een paralleltraject waarin de NPO een ultimatum van de minister van OCW moest uitvoeren: voortzetten van de onderhandelingen met de uitgevers over het onder voorwaarden vrijgeven van programmagegevens, waarbij vóór 1 april 2011 resultaat verwacht werd.

13.1.2 Onderzoeksopzet

Het Commissariaat heeft bij het onderzoek de volgende stappen doorlopen:

1. Documentenstudie die met de programmagegevens samenhangen.
2. Het in kaart brengen van de jurisprudentie, de wet- en regelgeving en de relevante onderdelen van de parlementaire geschiedenis van de Mediawet.
3. Er is contact opgenomen met de NMa, die rijke ervaring heeft met de problematiek van de programmagegevens en die enkele dossiers ter beschikking heeft gesteld.
4. Om meer duidelijkheid te krijgen over het proces van de verstrekking en exploitatie van de programmagegevens zijn gesprekken gevoerd met stakeholders: vertegenwoordigers van de omroepen, kabelaars, uitgeverijen (inclusief online exploitanten) en experts.
5. Er is een analyse gemaakt van de productmarkten en de exploitatie van programmagegevens in Nederland.
6. Er is een analyse gemaakt van de exploitatie van programmagegevens in het buitenland: Duitsland, België (Vlaanderen en Wallonië) en het Verenigd Koninkrijk en vervolgens is een vergelijking met de Nederlandse situatie gemaakt.
7. Waardebepaling van de prijs bij ontbreken van een prijs die de uitkomst is van het spel van vraag en aanbod, omdat sprake is van een monopoliepositie / marktmacht. Bij het bepalen van een realistische prijs is gekeken naar uitgangspunten voor marktconformiteit: transparantie, non-discriminatie en kostenoriëntatie.
8. Er zijn scenario’s ontwikkeld die op basis van fictieve gebeurtenissen een toekomstbeeld kunnen schetsen. Bij het opstellen van de scenario’s is uitgegaan van twee assen, die vier scenario’s scheiden:
   - de eerste as betreft de prijs van de programmagegevens: worden de gegevens gratis of tegen een hoge prijs ter beschikking gesteld?
   - de tweede as betreft de marktwerking: blijft de huidige situatie bestaan of ontstaat er concurrentie?
9. Er is antwoord gegeven op de vragen van de minister.

Bij de waardebepaling van de programmagegevens heeft het Commissariaat een gespecialiseerd bureau in de arm genomen.

13.1.3 Onderzoeksconclusies

Het Commissariaat besloot het onderzoek met de volgende conclusies:
‘Een realistische prijs moet zodanig zijn dat nieuwe aanbieders nieuwe producten in de markt kunnen zetten. Een lage prijs maakt het aanbieders mogelijk de meeste nieuwe producten in de markt te zetten, maar een lage prijs of zelfs gratis programmagegevens van de publieke omroep leiden niet noodzakelijk tot een verandering. Uit alle scenario’s komt naar voren dat daartoe naast de publieke omroep ten minste één van de twee grote commerciële omroepen hun gegevens voor een vergelijkbare prijs ter beschikking moet stellen. De scenario’s laten zien dat RTL de enige partij is die geen commercieel belang heeft in de rtv-gidsen, maar wel een commercieel belang om ook in de toekomst inkomsten uit programmagegevens te genereren. Met name het meebewegen van RTL met de NPO-tarifering is belangrijk, zeker gezien het marktaandeel van RT L (2010, 24,6%). We verwachten dat als RTL meedoet ook SBS (marktaandeel 2010, 16,6%) zal volgen. Bovendien blijkt uit de scenario’s dat een directe invoering van een gratis systeem tot enorme concurrentie kan

leiden en weinig ruimte laat voor het ontstaan van nieuwe en kwalitatief hoogwaardige gidsen. Om de bestaande rtv-gidsen van de publieke omroep niet met enorme licentiekosten te belasten, is het wenselijk dat de door RTL en SBS opgelegde licentievergoedingen niet te sterk afwijken van de prijs voor de programmagegevens van de publieke omroep'.

Afhankelijk van de methodische insteek en gebaseerd op de markt van rtv-gidsen is het een realistische veronderstelling dat 3,4 eurocent per exemplaar de hoogst mogelijke prijs is voor de programmagegevens. Daarmee kan een gids nog net, met minimale winst, in de markt worden gezet.
De waardebepaling en de voorgestelde modellen hebben overigens alleen betrekking op papieren rtv-gidsen. Voor elektronische producten als EPG's en online gidsen gelden andere condities voor het ter beschikking stellen van programmagegevens.

13.1.4 Effecten van het advies van het Commissariaat

Het effect van het advies van het Commissariaat was dat in 2012 een amendement bij de Mediawet is aangenomen. Het amendement leidde tot aanpassing van artikel 2.139 Mediawet. In dat artikel staat dat de landelijke publieke media-instellingen via de NPO programmagegevens tegen een zeker tarief vrijgeven (onderscheiden naar gedrukte programmagidsen, elektronische programmagidsen die door middel van technische voorzieningen die de ontvangst van televisieprogramma's op digitale wijze mogelijk maken, gevoed of verspreid worden en overige elektronische programmagidsen). Omdat de wet de commerciële omroepen (SBS en RTL) niet verplicht hun programmagegevens vrij te geven blijft de wetswijziging vooralsnog (in ieder geval voor gedrukte programmagidsen) zonder effect. Indieners geven in de toelichting bij het amendement bij artikel 2.139 uitdrukkelijk aan dat het advies dat het Commissariaat in het op verzoek van de minister van OCW opgestelde rapport 'Is er nog iets op TV'? uitgangspunt voor het amendement is geweest.

13.1.5 Waardering van het advies van het Commissariaat

Uit sub paragraaf 12.1.4 is duidelijk geworden dat het advies van het Commissariaat door het parlement positief is ontvangen.

OCW is zeer tevreden over het rapport en de effecten ervan. In enkele maanden tijd is het Commissariaat erin geslaagd een goed rapport te produceren, waarin alle aspecten van de complexe materie zijn meegenomen.

De publieke omroepen hebben drie punten van kritiek op het adviesrapport van het Commissariaat:
- De NPO is principieel van mening dat je als toezichthouder geen advies moet geven over zaken waarover je vervolgens toezicht uit moet oefenen.
- Het Commissariaat geeft een onderliggend rapport met daarin de methodiek en de totale berekeningen niet vrij omdat het bureau dat is ingehuurd om voorstellen voor de tarieven te doen daarbij een methodiek heeft gebruikt die door het bureau als intellectueel eigendom wordt beschouwd. Het Commissariaat heeft zich jegens het bureau tot geheimhouding verplicht.
- De prijs voor het vrijgeven van de gegevens acht de NPO te laag.

13.2 Handhaving 12 minuten reclameregeling

13.2.1 Inleiding

De 12 minuten reclameregel (gedurende een uur zendtijd mag maximaal 12 minuten reclame worden uitgezonden) heeft in de evaluatieperiode bijzondere aandacht gekregen van het commissariaat binnen het centrale thema 'gelijk speelveld'. De landelijke publieke omroepen (in casu de STER) en SBS hebben een Nederlandse licentie en staan onder het toezicht van het Commissariaat, dat onder meer toeziet op de naleving van de 12 minuten reclameregel. De formele buitenlandse status van de RTL zenders bewerkstelligt een ongelijk speelveld ten opzichte van de binnenlandse commerciële omroepen, omdat de Nederlandse wetgeving op verschillende punten striktere regels stelt dan de Luxemburgse. De Luxemburgse regels wijken niet af van de minimumnormen die de Europese richtlijn stelt.
RTL heeft een Luxemburgse licentie en valt derhalve niet (direct) onder het toezicht van het Commissariaat. Het aanpakken van het Commissariaat van overtredingen van de bedoelde regel door RTL is derhalve niet eenvoudig. Daardoor ontstond een ongelijk speelveld. Niet zo zeer voor de landelijke publieke omroepen die vooral aangewezen zijn op inkomsten uit de Mediabegroting, maar wel voor SBS dat net als RTL geheel afhankelijk is van het verwerven van inkomsten uit de markt. Om een gelijk speelveld te creëren heeft het Commissariaat gericht actie ondernomen om het overtreden van de 12 minuten reclameregel terug te dringen.

13.2.2 Inspanningen van het Commissariaat om een gelijk speelveld te creëren

Eind 2006 heeft het Commissariaat aan de minister van OCW een rapport overhandigd over de verhouding van de toepasselijke regels voor de commerciële omroepen die onder Nederlandse jurisdictie vallen zoals SBS6 en Talpa en hun commerciële concurrenten die onder het Luxemburgse regime vallen. In het rapport heeft het commissariaat zijn aanbevelingen opgenomen voor liberalisering van reclame- en sponsorregels voor de Nederlandse commerciële omroepen om zodoende een gelijk speelveld te creëren.
In het jaarverslag van 2007 meldt het Commissariaat het volgende over de ontwikkeling van het gelijk speelveld: 'De opvatting dat het creëren van dat gelijke speelveld moet gebeuren door liberalisering van de regelgeving voor de binnenlandse commerciële omroep, wordt momenteel breed gedragen. De wetgever heeft daarvoor de eerste initiatieven genomen en in navolging daarvan heeft het Commissariaat in 2007 een aantal beleidsregels vastgesteld die de omroepen wat meer armslag geven. Zo is het mogelijk gemaakt om door het verlenen van ontheffing, de naam of het beeldmerk van een sponsor op te nemen in de titel van een gesponsord programmaonderdeel en kan de naam van een bedrijf gebruikt worden in de naam van een commerciële zender. Ook de regels voor slogans en billboards zijn versoepeld'.

In 2008 heeft het Commissariaat overleg gevoerd met de SMC, de Luxemburgse toezichthouder, over de manier waarop die informatie onderling kan worden gedeeld. Vanzelfsprekend is het daarbij van belang dat er overeenstemming bestaat over de betekenis en het bereik van de besproken begrippen, bijvoorbeeld het begrip 'klokuur' in de vaststelling van de reclamemaxima.

In 2009 is door het van kracht worden van de nieuwe Mediawet een belangrijke impuls gegeven aan het gelijk speelveld inzake de 12 minuten reclameregel. ‘De verschillende regimes werden gelijkgetrokken doordat de wetgever op de meeste gebieden geen gebruik maakt van de bij minimum harmonisatie geboden mogelijkheid om strenger te reguleren, waardoor eerder ongelijkheid was ontstaan. Om te beginnen is de regel dat reclameblokken van elkaar gescheiden moeten zijn door een tijdsverloop van ten minste twintig minuten komen te vervallen. Aan het maximum van twaalf minuten reclame per uur is niet getornd, maar commerciële omroepen kunnen binnen dat maximum meer blokken uitzenden. Daarbij helpt dat de minimale duur van reclameblokken is teruggebracht van anderhalve naar één minuut. Een verdere tegemoetkoming bestaat eruit dat films bij de commerciële omroepen vaker onderbroken mogen worden dan voorheen, omdat nu bij het bepalen van de lengte van de film ook de reclamezendtijd meetelt’[30].

In 2010 werd zowel aan de STER als aan SBS een boete van € 117.500 opgelegd voor overtredingen van de 12 minuten reclameregel in 2009. Alvorens het Commissariaat RTL wilde ‘aanpakken’ door druk uit te oefenen op de Luxemburgse toezichthouder moest duidelijk worden gemaakt dat in Nederland op dit terrein schoon schip was gemaakt.

Vanaf augustus 2010 werd door het Commissariaat aan de Luxemburgse toezichthouder gerapporteerd over overschrijdingen RTL. Daarbij werd het verzoek gedaan ‘op de hoogte te worden gesteld van een reactie’. Luxemburg gaf gevolg aan verzoek, zonder dat expliciet toe te geven. De Luxemburgse toezichthouder die slechts over één handhavingsinstrument beschikt, intrekken van de vergunning, heeft gesprekken gevoerd met RTL. Uiteindelijk kwam de mededeling van de Luxemburgse toezichthouder dat men ‘een ander intern monitoringssysteem heeft geïmplementeerd’.

13.2.3 Effectiviteit van de inspanningen van het Commissariaat

Cijfers van het Commissariaat laten zien dat in de jaren 2008-2010 een forse daling is opgetreden van het overtreden van de 12 minuten reclameregel. Over de jaren 2010 en 2011 hoefde het Commissariaat geen boetes meer uit te delen wegens het overtreden van de regel. De inspanningen van het Commissariaat zijn derhalve effectief gebleken. Daarbij past wel de aantekening dat ook andere factoren een gunstige rol hebben gespeeld. Anders gezegd, de verbetering van de naleving van de 12 minuten reclameregel is het gevolg van een complex aan factoren:

- In de evaluatieperiode is het Commissariaat komen te beschikken over alle reclamebeelden gedurende 365 dagen x 24 uren. Het Commissariaat kan in beginsel dus alle reclamebeelden onderzoeken en ventileert dit ook naar de omroepen.
- De Mediawet 2008 introduceerde de maximum reclametijd per dag (10% van de zendtijd voor publieke omroepen en 15% voor de commerciële omroepen, waardoor omroepen hun reclametijd naar eigen inzicht (maar wel met inachtneming van de 12 minutenregel) kunnen spreiden.
- Ook is van belang dat RTL in de periode van 3 naar 4 zenders ging en daardoor ook tot meer spreiding van reclame kon overgaan.

Noot 30 Jaarverslag Commissariaat 2009.

- Het Commissariaat heeft RTL gedreigd naar Brussel te stappen als RTL bleef overtreden.
- Het Commissariaat heeft forse boetes opgelegd aan de NPO en SBS om zo een signaal af te geven maar ook om in een positie te komen om naar de Luxemburgse toezichthouder toe te kunnen stappen met het bericht dat RTL de norm overtreedt maar dat de omroepen die onder het Nederlandse toezicht vallen zich wel aan de norm houden.
- Het Commissariaat heeft vanaf augustus 2010 gegevens over overschrijding van de norm door RTL geregistreerd en deze cijfers besproken met de Luxemburgse toezichthouder. Het Commissariaat heeft daarbij verzocht RTL op de overschrijdingen aan te spreken, waarbij het Commissariaat ook liet weten stappen in de richting van Brussel te overwegen.

14 Interne organisatie en doelmatigheid

14.1 Mensen en middelen

Vanaf de instelling van het Commissariaat heeft het personeelsbestand steeds ongeveer 50 fte omvat. Dat is in de evaluatieperiode niet anders geweest.

Aantal fte´s	2007	2008	2009	2010	2011
	43	45	45	46	52

De toename van het aantal fte´s in 2011 wordt veroorzaakt doordat inleenkrachten zijn vervangen door medewerkers in vaste dienst.

Het Commissariaat heeft twee inkomstenbronnen: de bijdrage van het ministerie van OCW uit de Mediabegroting en de inkomsten uit de toezichtkosten die de commerciële omroepen op grond van de Mediawet 2008 verschuldigd zijn aan het Commissariaat. ‘De administratieve boetes die het Commissariaat oplegt, worden niet toegevoegd aan de inkomsten, maar vallen overeenkomstig de Mediawet toe aan de minister, die ze aanwendt voor mediadoeleinden in een brede zin des woords. Dwangsommen en boetes die voortkomen uit de handhaving van de Wet op de vaste boekenprijs worden eveneens afgedragen aan de minister. Op grond van de wet dienen zij echter tot aan de limiet van het toegezegde budget ter bestrijding van de kosten van het Commissariaat’[31].

Financiële huishouding Commissariaat voor de Media (x 1.000 Euro)

	2007	2008	2009	2010	2011
Baten	5.772	5.611	5.780	6.011	6.182
Lasten	5.436	5.497	6.349	6.618	6.147
Bedrijfsresultaat	336	-/- 114	-/- 569	-/- 607	-/- 46
Exploitatieresultaat[32]	414	230	-/- 512	-/- 595	-/- 28

Bron: Commissariaat voor de Media

14.2 Organisatie

De Mediawet bepaalt dat het commissariaat voor de Media een College van Commissarissen kent dat bestaat uit een voorzitter en twee of vier Commissarissen. In de evaluatieperiode bestond het College uit een voorzitter en twee Commissarissen. De personele samenstelling van het College tijdens de evaluatieperiode was als volgt:

mr. Inge Brakman voorzitter	tot 1 april 2009
prof. dr. Tineke Bahlmann	commissaris tot 1 april 2009 daarna voorzitter

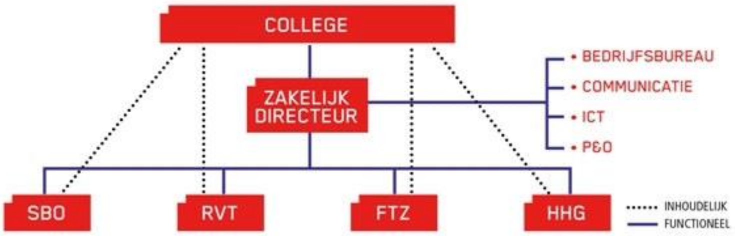
Noot 31 Geciteerd uit Commissariaat voor de Media, Beschrijving van werkzaamheden en taakuitoefening in de jaren 2007-2011, p.41.
Noot 32 Tussen bedrijfsresultaat en exploitatieresultaat zitten rentebaten en soortgelijke opbrengsten.

prof. dr. Jan van Cuilenburg	commissaris tot 1 april 2011
prof. mr. dr. Madeleine de Cock Buning	commissaris vanaf 1 juli 2009
drs. Eric Eljon	commissaris vanaf 1 juni 2011

De besluiten van het Commissariaat worden genomen door het College, dat daarbij inhoudelijk wordt ondersteund door de afdelingen van de werkorganisatie van het Commissariaat.

Per september 2010 heeft het Commissariaat een nieuwe organisatiestructuur. Daarbij is een striktere scheiding aangebracht tussen toezicht en handhaving waarmee het Commissariaat een waarborg inbouwt voor een onafhankelijke beoordeling op beide terreinen. Tegelijk is de organisatie meer gestroomlijnd, waartoe een herschikking van de afdelingen heeft plaatsgevonden. Het Commissariaat kende eerst zes afdelingen. Vanaf september 2010 zijn er vier afdelingen:

- Strategie, Beleid en Onderzoek (SBO)
- Registratie, Vergunningen en Toezicht (RVT)
- Financieel Toezicht (FTZ)
- Handhaving (HHG)



Een zakelijk directeur en de hoofden van de vier afdelingen vormen het managementteam dat verantwoordelijk is voor de dagelijkse aansturing van de organisatie. Daarnaast heeft het Commissariaat een ondersteunende staf, waaronder P&O, Communicatie, ICT en het Bedrijfsbureau vallen. De organisatiestructuur sluit logisch aan bij de taken van het Commissariaat. Het Commissariaat heeft geen algemeen directeur. Algemene managementtaken worden ingevuld door het College.

In 2013 is als gevolg van een bezuiniging van € 700.000 de organisatie van het Commissariaat ingrijpend gewijzigd.

14.3 Doelmatigheid van het Commissariaat

De baten van het Commissariaat namen tijdens de evaluatieperiode toe met 5,0%, terwijl de inflatie 8,9% bedroeg. Tegelijkertijd nam de werklast toe:

- Het aantal omroepen waarop het Commissariaat toeziet is in de evaluatieperiode toegenomen van 501 tot 823, een relatieve toename met ruim 64%.
- Het aantal handhavingsverzoeken is eveneens toegenomen.
- Het medialandschap wordt door mediaconvergentie en de vervaging tussen nationale en internationale grenzen complexer.
- Uitbreiding van het toezicht op audiovisuele activiteiten van omroepen op het internet.
- Het aantal meldingen van nevenactiviteiten neemt toe en de toetsing ervan wordt complexer.

- Doordat non lineaire diensten onder het toezicht zijn komen te vallen betekent dat een aanmerkelijke uitbreiding van het aantal toezichtobjecten.

Er zijn echter ook ontwikkelingen die de werklast verminderen:

- Door het wegvallen van technische schaarste wordt de noodzaak van het toewijzen van zendtijd en het verlenen van toestemmingen minder.
- Meer programmatische vrijheid voor de commerciële omroep, in het bijzonder op het gebied van reclame en sponsorregels waardoor de omvang van sommige toezichttaken van het Commissariaat afneemt.

Zowel OCW en stakeholders merken op dat de werkdruk bij het Commissariaat hoog is. Het Commissariaat voorkomt overbelasting door:

- Het stellen van prioriteiten bij de toezichthoudende taak.
- Het voortdurend optimaliseren van werkprocessen.
- Het invoeren van een meer selectief financieel toezicht.
- Het moderniseren en stroomlijnen van het proces van vergunningverlening en registratie.
- Het aanpassen van de organisatiestructuur waarbij de organisatie meer is gestroomlijnd.

Gelet op de toenemende complexiteit van het medialandschap, de werklast verhogende factoren, de over het algemeen positieve waardering van het Commissariaat door stakeholders, de aanpassingen van de organisatiestructuur en werkprocessen en de gelijk blijvende middelen waarmee het Commissariaat zijn taken moet verrichten, heeft DSP-groep de indruk dat het Commissariaat doelmatig functioneert.

Bijlagen

Bijlage 1 Respondenten

Respondenten Commissariaat voor de Media

Marcel Betzel
Madeleine de Cock Buning
Eric Eljon
Wim Groen
Edmund Lauf
Geert van Meerveld
Suzanne Poelmann
Jan Vosselman Bosch
Gusta Willems

Externe respondenten / stakeholders

Wim Bekkers	NICAM
Hermineke van Bockxmeer	OCW
Mirjam de Cloo	Provincie Utrecht
Ton van Dijk	IKON (nog niet gesproken)
Hans Disch	OLON
Henk Hagoort	NPO
Leo Fijen	RKK (nog niet gesproken)
Eveline de Graaff	IPO
Lydia Jongmans	VNG
Pablo Meegdes	Kabelraden.nl
Johan Keetelaar	ACM/Opta
Ellen Koning	Provincie Noord-Holland
Arjo Kramer	SBS / Vereniging van Commerciële Omroepen
Edgar Lammertse	OCW
Madeleine van Lieshout	NTR
Lennart van der Meulen	VPRO
Nol Reijnders	OCW
Paul Römer	NTR
Gerard Schuiteman	ROOS
Werner Ubachs	IPO / provincie Zuid-Holland
Sandor Varga	CIPO
Ariane Ykema	Ziggo
Robert van der Zwan	OCW

Bijlage 2 Beoordelingscriteria

1 Responsiviteit

- Het Commissariaat staat open en is bereikbaar voor vragen, verzoeken en opmerkingen van zijn doelgroepen.
- Het Commissariaat stelt zich ook op eigen initiatief op de hoogte van vragen, verzoeken en opmerkingen die bij zijn doelgroepen leven.
- De inhoud van de vragen, verzoeken en opmerkingen leidt tot zelfreflectie bij het Commissariaat en zo nodig aanpassing van zijn werkwijze.

2 Transparantie en expliciteit

- Het is voor de doelgroepen van het Commissariaat duidelijk wat de taken en bevoegdheden van het Commissariaat zijn, hoe en wanneer deze op hun situatie van toepassing zijn en hoe het Commissariaat zijn taken en bevoegdheden in de praktijk invult.
- De wijze waarop het Commissariaat zijn vrijheidsgraden invult is voor betrokkenen helder en expliciet.

3 Consistentie en voorspelbaarheid

- Het Commissariaat is in het uitoefenen van zijn taken en bevoegdheden consistent en voorspelbaar: gelijke gevallen worden gelijk behandeld.
- Het ingrijpen van het Commissariaat is in principe voorspelbaar.

4 Zorgvuldigheid en tijdigheid

- Het Commissariaat gaat zorgvuldig te werk. Dat betekent dat het kwaliteitscriteria hanteert voor de interne processen.
- Het Commissariaat handelt in het uitoefenen van zijn taken en bevoegdheden tijdig. In ieder geval houdt het zich aan de voorgeschreven termijnen.
- Het Commissariaat motiveert zijn keuzes in voldoende mate.

5 Redelijkheid

- Het Commissariaat weegt alle betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.

6 Rechtmatigheid

- Het Commissariaat handelt conform wet- en regelgeving.
- Het aantal bezwaar- en beroepschriften dat niet gegrond wordt verklaard is een indicator voor het rechtmatig handelen van het Commissariaat.
- Gegrond verklaarde bezwaar- en beroepsschriften vormen aanleiding tot kritische reflectie over eigen handelen en zo nodig aanpassing.

7 Proportionaliteit

- Het Commissariaat maakt in de afweging in welke mate mensen en middelen over de verschillende taken worden verdeeld gebruik van het criterium van proportionaliteit. Dat betekent dat een beredeneerde balans wordt nagestreefd tussen (1) recht doen aan alle taken en (2) meer inzet plegen op maatschappelijk of anderszins urgente taken.
- Het Commissariaat streeft naar het efficiënt uitoefenen van zijn taken: met afgewogen inzet een voldoende resultaat behalen.
- Het Commissariaat stelt periodiek vast of de beoogde effecten worden bereikt. Zo nodig past het zijn optreden aan.

Bijlage 3 Verbeterpunten Commissariaat 2003 – 2006

Het evaluatierapport 2003-2006 formuleerde een aantal verbeterpunten voor het Commissariaat. We hebben deze verbeterpunten aan het Commissariaat voorgelegd en gevraagd wat het daarmee heeft gedaan.

1. *Ledentellingen.* Een aandachtspunt is het tellen van de leden van de publieke omroep. Bij de telling in 2005 hebben zich een aantal problemen voorgedaan. Relevant is hierbij dat vanwege de introductie van het door een glijdende schaal koppelen van het aantal leden aan de budgetten, voor alle omroepen het belang van een juiste telling groter wordt (tot dusverre was het alleen rond de drempels spannend). Het is van belang dat over de procedure en het tijdpad van de nieuwe ledentelling tijdig, helder en volledig wordt gecommuniceerd. Niet iedereen is daar gerust op.

    - De ledentelling waarop wordt gedoeld, namelijk die uit 2004, had inderdaad beter kunnen verlopen. Er was enige kritiek die vooral gericht was op de aanpak van de toenmalige accountant. De telling die daarna in de evaluatieperiode (2009) is verricht verliep een stuk beter mede door de goede samenwerking met de nieuwe accountant Grant Thornton. Alle omroepen zijn individueel bezocht en er is een strak draaiboek opgesteld dat een solide basis vormt voor de komende telling. De voorbereiding op die ledentelling is thans al in volle gang en er is alle vertrouwen dat het proces goed zal verlopen.

2. *Transparantie en expliciteit.* Met betrekking tot transparantie en expliciteit is een aantal van de geconsulteerde betrokkenen van mening dat er (wel eens) onduidelijkheid heerst rondom wettelijke regels en de toepassing daarvan. Het Commissariaat kan dit volgens deze partijen verbeteren door meer dan nu al het geval is in te zetten op consultatie (die meer is dan een formaliteit), heldere beleidsregels en het via de website niet alleen ter beschikking stellen van besluiten maar ook publiceren van (openbare versies van) andere documenten die het besluitvormingsproces transparanter en meer voorspelbaar kunnen maken.

    - Het Commissariaat heeft zich de opmerkingen aangetrokken door in de evaluatieperiode intensiever te gaan consulteren en de opmerkingen van de stakeholders serieus mee te nemen. Tevens is een traject ingegaan om alle beleidsregels aan te passen aan de Mediawet 2008 en ze waar nodig te verduidelijken . Voordat ze worden vastgesteld vindt consultatie plaats en worden ze in concept voorgelegd aan OCW om te voorkomen dat er licht zit tussen beleid en de bedoelingen van de regelgeving.

3. *Bureaucratisch gedrag en langdurige processen.* Wat betreft zorgvuldigheid en tijdigheid is een aantal incidenten naar voren gekomen resulterend in negatieve uitingen van belanghebbenden over bureaucratisch gedrag en langdurige processen. Opmerkingen over bureaucratisch

gedrag en langdurige processen zouden voor het Commissariaat aanleiding moeten zijn om ten aanzien van deze aspecten te zoeken naar verbeterpunten.

- Met recht kan gesproken worden over enkele incidenten. Het is zeker niet zo dat bureaucratisch gedrag en (te) langdurige processen kenmerkend zijn voor het Commissariaat. Dat zaken soms lang duren is niet altijd het Commissariaat te verwijten. Vaak moet het Commissariaat met vragen en aanvullende vragen terug naar de stakeholder die ook niet altijd even snel en volledig reageert. Voorbeelden zijn incomplete aanvragen van lokale omroepen en meldingen van nevenactiviteiten die verduidelijkt moeten worden door de omroep. Het Commissariaat opereert in een juridische wereld wat vraagt om grote zorgvuldigheid. In omroepland waar het allemaal wat sneller gaat kan zorgvuldigheid (die vaak tijd vraagt) licht met bureaucratie verward worden.

4. *Toezicht neventaken en activiteiten van publieke omroepinstellingen.* Wet- en regelgeving laten, mede door het nog ontbreken van voldoende jurisprudentie, inhoudelijk te wensen over. Het Commissariaat probeert zorgvuldig en duidelijk op te treden maar slaagt daar, in de ogen van een deel van de betrokkenen, onvoldoende in omdat de regels en de duiding van de regels nog onvoldoende duidelijk zijn.

- Op het gebied van nevenactiviteiten, maar ook merchandising bijvoorbeeld zijn in de evaluatieperiode uitgebreide voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd en beleidsregels zijn aangepast. Kennelijk hebben deze activiteiten succes gehad, want het komt slechts sporadisch voor dat een melding de toetsing niet doorstaat . De omroepen weten inmiddels dus kennelijk wat ze wel en niet kunnen melden.

5. *Toezicht op het wettelijk minimumpakket van kabelexploitanten.* Ten aanzien van ‘transparantie en expliciteit’ en ‘consistentie en voorspelbaarheid’ komt uit de kring van betrokkenen (forse) kritiek. Opvallend daarbij is dat zowel van de kant van een grote kabelexploitant als van de kant van het steunpunt programmaraden Kabelraden.nl negatieve beoordelingen komen. Het is naar het oordeel van ECORYS wenselijk om door het actualiseren, aanscherpen en verduidelijken van de beleidsregels te streven naar verbetering. Transparantie en expliciteit wordt voor dit taakgebied overwegend negatief beoordeeld. Het Commissariaat heeft een behoorlijk grote beleidsvrijheid die ook wordt genomen maar zowel Ziggo als Kabelraden.nl. merken op dat het Commissariaat daarbij niet transparant is en niet voorspelbaar is hoe een uitspraak gaat uitvallen. Redeneringen missen logica. Ook verdenken de geïnterviewden het Commissariaat van het hanteren van gelegenheidsargumentatie.

- Het Commissariaat is van mening dat door de uitgebreide beschikkingenpraktijk en de gevormde jurisprudentie een duidelijk beleidskader is gecreëerd. Kabelexploitanten en programmaraden kunnen weten wat er van het Commissariaat te verwachten is. Verdenkingen van het gebruik van gelegenheidsargumentatie zijn naar het oordeel van het Commissariaat ongegrond. In de evaluatieperiode was er meer onzekerheid ondermeer doordat de jurisprudentie van rechtbanken en Raad van State toen niet eenduidig was. Gaandeweg is dat anders geworden, getuige bijvoorbeeld het feit dat het

Commissariaat juist deze maand wederom in het gelijk is gesteld door de rechtbank in een geschil over het niet opvolgen van een advies van een programmaraad.

6. *Ongevraagde advisering*

Het evaluatie-onderzoek 2003-2006 werd uitgevoerd door Ecorys. Dit onderzoeksbureau plaatste de volgende opmerkingen bvij ongevraagde advisering door het Commissariaat: 'ECORYS vindt het wenselijk om de situatie ten aanzien van ongevraagde advisering te verduidelijken aangezien het ongewenst is dat een Zelfstandig Bestuursorgaan activiteiten ontplooit die niet (expliciet) voortvloeien uit zijn (wettelijke) opdracht'.
Wat is er op dit vlak gebeurd / veranderd?

- De minister heeft bij de aanbieding van het evaluatierapport aan de Kamer geschreven dat ongevraagde advisering een impliciete bevoegdheid van het Commissariaat is en dat het Commissariaat prudent met die bevoegdheid omgaat. Hij zag geen aanleiding om de praktijk aan te passen, wat dus ook niet is gebeurd.

[DSP - groep]

Onderzoek – Advies – Management

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 374
1013 CR Amsterdam

T +31 (0)20 625 75 37
dsp@dsp-groep.nl
www.dsp-groep.nl

KvK A'dam 33176766

DSP-groep, opgericht in 1984, is een onafhankelijk landelijk bureau voor onderzoek, advies en management, met zestig medewerkers. We werken in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook van maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal en lokaal niveau.

Werkvelden

De werkvelden waarop we de meeste expertise hebben opgebouwd zijn veiligheid, jeugd, sport, kunst en cultuur, onderwijs, openbare ruimte en groen, sociaal beleid, stedelijke vernieuwing, welzijn, wonen en wijkgericht werken.

Dienstverlening

We ondersteunen onze opdrachtgevers bij complexe vraagstukken. We kunnen onderzoek doen, een registratiesysteem of monitor ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of tijdelijk het management voeren. DSP-groep geeft ook trainingen, workshops en lezingen.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.